

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Faculdade de Arquitetura

Daniel Tochetto

**PLANEJAMENTO URBANO,  
DA CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO INTEGRADO  
AOS PROBLEMAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO**

Porto Alegre  
2023



Daniel Tochetto

**PLANEJAMENTO URBANO,  
DA CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO INTEGRADO  
AOS PROBLEMAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Celia Ferraz de Souza

Linha de pesquisa: Cidade, Cultura e Política

Porto Alegre

2023

### CIP - Catalogação na Publicação

Tochetto, Daniel

Planejamento urbano, da concepção de planejamento integrado aos problemas na institucionalização / Daniel Tochetto. -- 2023.

600 f.

Orientadora: Celia Ferraz de Souza.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. planejamento urbano. 2. urbanismo. 3. planejamento integrado. 4. institucionalização. 5. planejamento estratégico. I. Ferraz de Souza, Celia, orient. II. Título.

Daniel Tochetto

**PLANEJAMENTO URBANO, DA CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO INTEGRADO  
AOS PROBLEMAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO**

Tese defendida, em 26/10/2023, no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional, na linha de pesquisa Cidade, Cultura e Política.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Celia Ferraz de Souza  
Orientadora e Presidente da Banca

---

Prof. Dr. Cândido Malta Campos Filho  
Examinador Externo da Universidade de São Paulo – USP

---

Prof. Dr. Jorge Guilherme Francisconi  
Examinador Externo da Fundação Getúlio Vargas – FGV

---

Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Leme  
Examinadora Externa da Universidade de São Paulo – USP

---

Profa. Dra. Livia Terezinha Salomão Piccinini  
Examinadora Interna do PROPUR/UFRGS



## AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa tem sua origem em problemas levantados em conversas informais, acadêmicas ou profissionais que se transformaram em questionamentos meus. Após terminar o mestrado, no PROPUR-UFRGS, a prática profissional, junto aos arquitetos e urbanistas Nabor Silva Ribeiro – que fora meu professor da graduação e secretário do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Prefeitura Municipal de Santa Maria –, Priscila Quesada e Sheila Comiran – colegas na Diretoria de Planejamento do Instituto de Planejamento de Santa Maria – levou-me a diversos questionamentos. O acúmulo destes, frente aos reais problemas urbanos e de planejamento, levou a momentos que tornaram complicada a análise dos Estudos de Impacto de Vizinhança em Santa Maria, pois não havia uma compreensão política, interna, e nem profissional, externa, sobre a aplicação do estudo. Era um problema político-institucional que, em diversos momentos, gerava fortes atritos internos no cumprimento do processo de planejamento e com o plano diretor.

Os questionamentos se tornaram mais agudos e surgiram muitos outros ao me inteirar do planejamento urbano no município de Porto Alegre, que, visto a partir de Santa Maria, parecia ser um exemplo. A entrada crítica, no planejamento da capital, começou com a profa. Livia T. Salomão Piccinini, nas disciplinas do PROPUR, e ao acompanhar as reuniões, processos e questões peculiares do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA). Seus questionamentos, no grupo de pesquisa Laboratório de Estudos Urbanos (LEURB), juntamente com os de seus orientandos, levantaram críticas e análises que auxiliaram na construção do problema de pesquisa.

Diante de tantas questões, dúvidas e inquietações sobre o planejamento urbano e seu papel, a profa. Celia Ferraz de Souza aceitou enfrentá-las comigo ao orientar a presente pesquisa de doutorado e retomar questões levantadas ao final da pesquisa de mestrado. Mais do que uma professora e orientadora, Celia tornou-se uma mentora. As atividades do grupo de pesquisa Urbanismo RS, juntamente com as colaborações dos colegas de orientação, também auxiliaram na presente pesquisa.

A participação da profa. Cristina Leme, em São Paulo, com perguntas difíceis, conduções precisas e decisivas, bem como a recomendação de materiais, foram substanciais, assim como a indicação do prof. Cândido Malta Campos Filho para conversar sobre o tema da pesquisa. O relato e a análise fornecidos pelo professor, com o panorama sobre o planejamento em São

Paulo, com sua visão de secretário da COGEP e de arquiteto e urbanista, foram de extrema importância e possibilitaram estabelecer uma relação entre o planejamento urbano nos municípios de Porto Alegre e de São Paulo.

Em relação ao nível federal, o prof. Jorge Guilherme Francisconi forneceu documentos, relatos e análises sobre a atuação dos governos que foram essenciais para a compreensão, a articulação e o desenvolvimento do tema pesquisado.

Para encerrar esta etapa da pesquisa, é uma honra contar com a presença desses professores como membros da banca.

Após tantas leituras finais do texto, a profa. Maria Soares de Almeida, companheira para discutir planejamento urbano, soluções e projetos arquitetônicos, dedicou-se a uma leitura atenta da versão final, que resultou em importantes comentários e sugestões.

A todos os mencionados, que ofereceram estímulo, amizade, sugestões e esclarecimentos no desenvolvimento deste trabalho, o meu agradecimento.

O código de ética do planejador incluiria, então o “dever” de estrita *objetividade*, a aceitação do critério de “*interesse público*” e a fidelidade aos princípios do *método experimental*: cada um destes imperativos morais advém da presunção de que o planejador, que não é eleito, mas nomeado como um funcionário público remunerado, deve alguma coisa a este público. “Alguma coisa” significa honestidade profissional básica e humilde reconhecimento das limitações do seu método. O planejador [...] é, antes de tudo, um técnico; mas é também muito mais, pois, a não ser ocasionalmente, não lhe é dado fugir aos juízos de valor cujas consequências serão sofridas ou gozadas pelos outros.

*John Friedmann, 1959, p. 178*



## RESUMO

A institucionalização do planejamento urbano, no Brasil, está sobre as bases da organização da administração pública, da burocracia de Estado, da isonomia, da capacitação profissional e da institucionalização do urbanismo e da concepção de planejamento integrado. O urbanismo não compreendia a complexidade e a dinâmica dos problemas urbanos a serem enfrentados nos anos 1950 e 1960 na América Latina. Tornou-se necessário um processo permanente, contínuo e integrado de planejamento, para o qual não havia meios institucionais e nem recursos humanos. O planejamento integrado entrou em pauta na segunda metade dos anos 1950 e se manteve, no Brasil, até o final dos anos 1970. Sob a concepção deste, ocorreu a transição do urbanismo para o planejamento urbano, mas os municípios tiveram dificuldades com a metodologia. Faltou preparo político-institucional e os entraves foram reforçados e ampliados com a participação dos Legislativos municipais e federal. O objetivo da presente pesquisa é analisar o planejamento urbano por meio da identificação e análise de ações que o levem a ser considerado uma prática institucionalizada de Estado, tendo como exemplo o plano diretor, a política de desenvolvimento urbano/política urbana, os instrumentos de planejamento, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, seguidos das suas repercussões no espaço. A hipótese é que a institucionalização do planejamento urbano, no Brasil, foi parcial e apresenta falhas e retrocessos. Os resultados obtidos, na análise do município de Porto Alegre, que compartilha resultados semelhantes com o de São Paulo, demonstraram processos de planejamento falhos, corrompidos, esvaziados de critérios técnicos e desintegrados. O conjunto de falhas e interrupções nos processos resulta em práticas parciais de planejamento. O plano diretor é limitado ao regime urbanístico, se não completamente em seu conteúdo, na sua aplicação voltada ao licenciamento urbanístico e à negociação e a flexibilizações indiscriminadas. A maioria das agências de planejamento perdeu o escopo mais amplo do planejamento ou foram extintas. O plano diretor está desvinculado de políticas, da realidade social e da materialidade. Os políticos se imiscuíram no planejamento, que passou a ser chamado de estratégico para gerenciar interesses particulares e estratégias pontuais.

**Palavras-chave:** planejamento urbano; urbanismo, planejamento integrado; institucionalização; planejamento estratégico.

## ABSTRACT

The institutionalization of urban planning in Brazil is based on the organization of public administration, state bureaucracy, equality, professional training and the institutionalization of urbanism and the concept of comprehensive planning. Urbanism did not encompass the complexity and the dynamic of the urban problems to be faced in the 1950s and 1960s in Latin America. It was necessary a permanent, continuous and integrated planning process, but there were no institutional means neither human resources for it. Comprehensive planning came into focus in the second half of the 1950s and remained, in Brazil, until the end of the 1970s. Based on its conception, urbanism made the transition to urban planning, but the Executive and Legislative branches had difficulties with the planning methodology, there was a lack of political-institutional mentality. In the same way, the obstacles were reinforced and expanded in the federal branches. The objective of the research is to analyze urban planning through the identification and analysis of actions that lead it to be considered an institutionalized practice of the State. Some of them, for example, are the plan, the urban development policy/urban policy, the planning instruments, the Federal Constitution and the City Statute, that will be analyzed followed by their repercussions in space. The hypothesis is that the institutionalization of urban planning in Brazil was partial and presents flaws and setbacks. The results obtained, in the analysis of the municipality of Porto Alegre, which shares similar results with São Paulo, demonstrated a flawed, corrupted planning process, empty of technical criteria and disintegrated. The amount of failures and interruptions in the planning process results in to partial planning practices. The plan is reduced to the zoning and land use, if not entirely in its content, its application is focused at urban licensing and indiscriminate negotiation and flexibility. Most planning agencies have lost their planning scope or have been abolished. The planning is disconnected from policies, social reality and materiality. The politicians took charge of it and converted it to strategic planning to manage individual interests and specific strategies.

**Keywords:** urban planning; urbanism, comprehensive planning; institutionalization; strategic planning.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

### A

AAC – Área de Ambiência Cultural (PA)

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ABM – Associação Brasileira dos Municípios

AEIC – Área Especial de Interesse Cultural (PA) (PDDUA, 1999)

AELO-SP – Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo

AI – Ato Institucional

AIC – Área de Interesse Cultural (PA) (PDDUA, 2010)

ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos

APM – Associação Paulista de Municípios

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

AUOE – Área Urbana de Ocupação Extensiva (PA)

AUOI – Área Urbana de Ocupação Intensiva (PA)

### B

BNDE – Banco Nacional do Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

BR – Brasil

### C

CAA – Comissão de Assuntos de Arquitetura (URSS)

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (BR)

CAUGE – Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (PA)

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CCEUPC – Comitê Central dos Partidos Comunista (URSS)

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça (posterior CCJC)

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (antiga CCJ)

CCJR – Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

CCNA – Corredor de Centralidade Nilo-Anita (PA)

CD – Câmara dos Deputados

CDCMAM – Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias  
CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços  
CDUI – Comissão de Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio  
CE – Constituição Estadual  
CEDU – Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEIC – Comissão de Economia, Indústria e Comércio (posterior CDEIC)  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (ONU)  
CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal – Fundação Prefeito Faria Lima (SP-E)  
CEPEU – Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos  
CEPLAN – Centro de Estudos e Planejamento  
CEPUR – Curso de Especialização em Planejamento Urbano e Regional (UFBA)  
CEPVEA – Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia  
CEUSO – Comissão de Edificações e Uso do Solo (SP)  
CF – Constituição Federal do Brasil  
CFA – Committee on Foreign Affairs  
CIA – Agência de Inteligência dos Estados Unidos (EUA)  
CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna  
CIES – Consejo Interamericano Económico y Social (OEA)  
CINVA – Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (OEA)  
CIRPAC – Comité International pour la Réalisation des Problèmes d'Architecture Contemporaine  
CTLU – Comissão Técnica da Legislação Urbanística (SP)  
CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (PA)  
CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PA)  
CMPD – Conselho Municipal do Plano Diretor (PA)  
CMV – Câmara Municipal de Vereadores  
CN – Congresso Nacional  
CNC – Confederação Nacional do Comércio  
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano  
CNH – Conselho Nacional de Habitação  
CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNPHP – Conselho Nacional de Planejamento da Habitação Popular  
CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana  
CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento do Paraná  
CODESO – Conselho de Desenvolvimento Social (SP)  
CODEVIN – Conselho de Transporte e Desenvolvimento Urbano (SP)  
COE – Código de Obras e Edificações de Santa Maria  
COGEP – Coordenadoria Geral de Planejamento de São Paulo  
COHAB – Companhia de Habitação Popular  
COHAB-SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (SP)  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia  
COP – Conselho Orientador do Planejamento (COGEP)  
COPC – Comissão Orientadora do Plano da Cidade (SP)  
COPLAN – Conselho Orientador de Planejamento (SP)  
COPPE – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (UFRJ)  
COPURB – Conselho de Política Urbana  
CPCO – Comissão Permanente do Código de Obras (SP)  
CPD – Conselho do Plano Diretor  
CPPU – Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (SP)  
CRAM – Conselho da Reforma Administrativa (SP)  
CRI – Cartório de Registro de Imóveis  
CS-CEF – Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais  
CTBA – Município de Curitiba  
CTLU – Comissão Técnica da Legislação Urbanística (SP)  
CVT – Comissão de Viação e Transportes  
CVTDUI – Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior (subdividida em CVT e CDUJ)  
CZ – Comissão do Zoneamento (SP)

## **D**

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
DCD – Diário da Câmara dos Deputados  
DCN – Diário do Congresso Nacional

DENUSO – Departamento Normativo do Uso do Solo (COGEP)  
DIPLAN – Departamento de Informação ao Planejamento (COGEP)  
DM – Declaração Municipal das Condições Urbanísticas (PA)  
DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento  
DO – Departamento de Obras (PA)  
DOPLAN – Departamento de Planejamento do Orçamento (COGEP)  
DOU – Diário Oficial da União  
DOE – Department of the Environment

## E

EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública (FGV)  
EBTU – Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos  
EC – Estatuto da Cidade  
EC-SM – Escritório da Cidade de Santa Maria  
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental  
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança  
EKOSO – Conselho Econômico (URSS)  
EM – Estatuto da Metrópole  
EMDEC – Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A  
EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. (SP-E)  
EMURB – Empresa Municipal de Urbaniza o (SP)  
EPHAC – Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural (PA)  
EPEA – Escritório de Planejamento Econ mico Aplicado (transformado em instituto por decreto-lei em 1967)  
EUA – Estados Unidos da América  
EUC – Edifica o ou Utiliza o Compulsórios  
EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística

## F

FA – Faculdade de Arquitetura  
FAMCC-PI – Federa o das Associa es de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí  
FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
FCP – Funda o da Casa Popular  
FDTU – Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos

FecomercioSP – Federação e Centro do Comércio do Estado de São Paulo  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos (BR)  
FIPLAN – Fundo de Financiamento de Planejamento Local Integrado  
FMP – Fundo de Participação dos Municípios  
FNDU – Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano  
FNH – Fundo Nacional de Habitação  
FNMP – Fundo Nacional de Moradia Popular  
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FNU – Federação Nacional dos Urbanitários, antiga Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas  
FURBS – Fundo de Urbanização e Saneamento (CTBA)

## G

GAPLAM – Gabinete Municipal de Planejamento e Coordenação (PA) (1969)  
GAPLAN – Gabinete de Planejamento (PA) (1994)  
GAPUR – Gabinete de Planejamento Urbano e Regional (UFRGS)  
GCP – Grupo Central de Planejamento (COGEP)  
GEF – Grupo de Economia e Finanças de São Paulo  
GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo  
GEP – Grupo Executivo do Planejamento de São Paulo  
GERM – Grupo Executivo da Região Metropolitana (RS)  
GOSPLAN – Comissão de Planejamento do Estado (URSS)  
GOSSTROY – Comitê Estadual para a Construção (URSS)  
Gosgrazhdanstroy – Comitê Estadual de Construção Civil e Arquitetura (URSS)  
GP – Gabinete do Prefeito  
GPO – Gabinete de Programação Orçamentária (PA)  
GT – Grupo de Trabalho

## I

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil  
IAB-GB – Departamento da Guanabara, posterior do Rio de Janeiro, do IAB  
IAB-RS – Departamento do Rio Grande do Sul do IAB

IAB-SP – Departamento de São Paulo do IAB  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBP – Instituto Brasileiro de Planejamento (antiga SBP)  
IC – Inquérito Civil  
IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado  
IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social (antigo EPEA)  
IPLAN – Instituto de Planejamento de Santa Maria  
IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba  
IPTU – Imposto Territorial Urbano  
IPTU-PT – Imposto Territorial Urbano Progressivo no Tempo

#### **J**

JC – Jornal do Comércio  
JCP – Jornal Correio do Povo  
JDN – Jornal Diário de Notícias  
JFM – Jornal Folha da Manhã  
JFT – Jornal Folha da Tarde  
JZH – Jornal Zero Hora

#### **L**

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LNDU – Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LPUOS – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (SP)  
LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo (SM)

#### **M**

MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano  
MDU/UFPE – Mestrado em Desenvolvimento Urbano, posterior Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano (UFPE)  
MEC – Ministério da Educação (BR)  
METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (RS)  
MJ – Ministério da Justiça (BR)  
MINIPLAN – Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (BR)

MINTER – Ministério do Planejamento (BR)  
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia  
MNRU – Movimento Nacional da Reforma Urbana  
MP – Ministério Público  
MP-RS – Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul  
MPCG – Ministério do Planejamento e Coordenação Geral  
MUT – Modelo de Uso do Solo e Transportes (SP)

#### **N**

NEP – Nova Política Econômica (URSS)  
NKVD – Comissariado do Povo de Assuntos Internos (URSS)  
NSP – Núcleo Setorial de Planejamento (PA)

#### **O**

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
O-DU – Divisão de Urbanismo (PA)  
OOAU – Outorga Onerosa de Alteração de Uso  
OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir  
OUC – Operação Urbana Consorciada  
OU-SP – Seção de Planejamento Urbanístico (PA)  
OU-SF – Seção de Estudos Financeiros e Pesquisas (PA)  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OICI – Organización Interamericana de Cooperación Intemunicipal  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OP – Orçamento Participativo (PA) (1990)  
OPA – Orçamento Programa Anual (COGEP)  
OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos e Custeio de Corrente (COGEP)

#### **P**

PA – Município de Porto Alegre  
PAC – Programa de Ação Concentrada (BR)  
PAG – Plano de Ação de Governo  
PD – Plano Diretor  
PD-PA – Plano Diretor de Porto Alegre (PA)

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (denominação dada pelos paulistas para PDLI)

PDDT – Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

PDE – Plano Diretor Estratégico (SP)

PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (SP)

PNH – Plano Nacional de Habitação

PDU – Plano Diretor Urbano

PDU-RS – Política de Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio Grande do Sul

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PEIU – Projeto Especial de Impacto Urbano (PA)

PGDUMQV – Política Global de Desenvolvimento Urbano e de Melhoria da Qualidade de Vida (COGEP)

PGM – Procuradoria Geral do Município

PGU – Plano Geral Urbano

PL – Projeto de Lei

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PLCE – Projeto de Lei Complementar do Executivo

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil (BR)

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BR)

PNH – Plano Nacional de Habitação (BR)

PNPLI – Política Nacional de Planejamento Local Integrado (PNPLI)

PNT – Plano Nacional Territorial (BR)

PPA – Plano Plurianual

PPP – Parceria Público-Privada

PR – Estado do Paraná

PROPLAN – Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (PA)

PROPUR – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS)

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PUB – Plano Urbanístico Básico

PUR – Planejamento Urbano e Regional (UFRJ)

PYR – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional

PVEA – Plano de Valorização Econômica da Amazônia

## R

RBS – Rede Brasil Sul de Comunicações

RF – Reserva das Figueiras (PA)

RGP – Região de Gestão do Planejamento (PA)

RIA – Relatório de Impacto Ambiental

RS – Estado do Rio Grande do Sul

RSFSR – República Socialista Federativa Soviética da Rússia

RTIHP – Reunião Técnica Interamericana em Habitação e Planejamento (OEA)

## S

SADU – Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano (PA)

SAGMACS – Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais

SAREM – Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (BR)

SBDMA – Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente

SBP – Sociedade Brasileira de Planejamento

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SCI – Shopping Center Iguatemi (PA)

SCIPA – Shopping Center Iguatemi (SCI) (PA)

SEHAB – Secretaria da Habitação e do Desenvolvimento Urbano (SP)

SEL – Secretaria Municipal de Licenciamento (SP)

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEMPLA – Secretaria Municipal do Planejamento (SP)

SENAM – Serviço Nacional dos Municípios

SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República (BR)

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (BR)

SF – Senado Federal

SFH – Sistema Financeiro da Habitação (BR)

sHRu – Seminário de Habitação e Reforma Urbana

SIAP – Sociedad Interamericana de Planificación

SINDUSCON – Sindicato das Indústrias da Construção Civil

SISCON – Sistema de Classificação, Arquivamento, Manuseio dos Arquivos de Controle dos Trabalhos da COGEP

SISDOC – Sistema Documental (SP)

SISPROD – Sistema de Processamento Eletrônico de Dados (SP)

SM – Município de Santa Maria

SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente (PA)

SMAMS – Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (PA)

SMAMUS – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (PA)

SMCPGL – Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (PA)

SMDE – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (PA)

SMDU – Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano (SP)

SMEPCR – Secretaria de Município de Elaboração de Projetos e Captação de Recursos (SM)

SMFDE – Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SP)

SGM – Secretaria de Governo Municipal (PA)

SMGAE – Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos (PA)

SMGL – Secretaria Municipal de Governança Local (PA)

SMGP – Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (PA)

SMID – Sistema Municipal de Informações e Documentação para o Planejamento (SP)

SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação (PA)

SMP-CDU – Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano (PA)

SMPEO – Secretaria Municipal do Orçamento e Planejamento (PA)

SMPI – Sistema Municipal de Planejamento Integrado (SP)

SMPL – Secretaria de Município do Planejamento (SM)

SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SP)  
SMURB – Secretaria Municipal de Urbanismo (PA)  
SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (BR)  
SNDUL – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local (BR)  
SNPDLI – Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (BR)  
SNK – Conselho de Comissários do Povo (URSS)  
SOP – Secretaria de Obras Públicas do Estado (RS)  
SP – Município de São Paulo  
SP-E – Estado de São Paulo  
SPM – Secretaria do Planejamento Municipal (PA)  
SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste  
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
SUDESUL – Superintendência do Desenvolvimento do Sul  
SUPURB – Superintendência de Política Urbana

#### **T**

TC – Termo de Compromisso  
TDC – Transferência do Direito de Construir  
TFP – Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade  
TsIK – Conselho de Toda União para Economia Comunal no Executivo Central Comitê (URSS)  
TVA – Tennessee Valley Authority (EUA)

#### **U**

UDN – União Democrática Nacional  
UFBA – Universidade Federal da Bahia  
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UIA – União Internacional dos Arquitetos  
UniRitter – Universidade Ritter do Reis  
URBS – Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (CTBA)

URGS – Universidade do Rio Grande do Sul, posterior UFRGS

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

USP – Universidade de São Paulo

UTP – Unidade Territorial de Planejamento (PA)

UTS – Unidade Territorial Seccional (PA)

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>31</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>39</b>
O PROBLEMA DA PESQUISA .....	44
OBJETO.....	45
HIPÓTESE .....	45
OBJETIVOS .....	45
METODOLOGIA .....	46
<b>CAPÍTULO 1   CONCEITOS E CONTEXTOS DO PLANEJAMENTO</b> .....	<b>51</b>
1.1 TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO .....	54
1.2 ORGANIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	56
1.3 PRÁTICA INSTITUCIONALIZADA .....	62
<b>FASE 1   IDEIAS QUE EMBASARAM O PLANEJAMENTO</b> .....	<b>66</b>
<b>CAPÍTULO 2   PLANO URBANÍSTICO, CIAM (1928-1959) E A CARTA DE ATENAS</b> .....	<b>67</b>
2.1 TRANSIÇÃO DOS PLANOS URBANÍSTICOS PARA O PLANEJAMENTO URBANO .....	78
<b>CAPÍTULO 3   AS PRIMEIRAS AGÊNCIAS DE ESTADO VOLTADAS AO PLANEJAMENTO</b> .....	<b>79</b>
3.1 PLANEJAMENTO SOVIÉTICO (URSS) (1922-1991).....	80
3.2 TRANSIÇÃO DOS PLANOS URBANÍSTICOS PARA O PLANEJAMENTO INTEGRADO SOB OS ASPECTOS DO PLANEJAMENTO NA URSS E NA GRÃ-BRETANHA (1947/1968) .....	91
3.3 PLANEJAMENTO REGIONAL: TVA – TENNESSE VALEY AUTHORITY (EUA) (1933) .....	95
<b>CAPÍTULO 4   PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL</b> .....	<b>97</b>
4.1 SPVEA – SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA (1953).....	103
<b>CAPÍTULO 5   IDEIAS EM CIRCULAÇÃO NA AMÉRICA LATINA</b> .....	<b>108</b>
5.1 OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (1948) .....	109

5.2 CINVA - CENTRO INTERAMERICANO DE VIVIENDA Y PLANEAMIENTO (1951) .....	110
5.3 SIAP – SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN (1956) .....	111
5.4 II RTIHP – REUNIÃO TÉCNICA INTERAMERICANA EM HABITAÇÃO E PLANEJAMENTO (1958) .....	114
<b>CAPÍTULO 6   PLANEJAMENTO INTEGRADO A PARTIR DA CARTA DOS ANDES (1958).....</b>	<b>125</b>
6.1 DEFINIÇÃO DE PLANEJAMENTO .....	127
6.2 NÍVEIS DE PLANEJAMENTO .....	128
6.2.1 Planejamento Regional e Metropolitano .....	129
6.2.2 Planejamento Urbano.....	129
6.3 SETORES DO PLANEJAMENTO .....	130
6.4 PLANEJAMENTO E GOVERNO.....	131
6.5 PARTES ENVOLVIDAS NO PLANEJAMENTO .....	132
6.5.1 O Sistema Democrático e a Relação entre o Legislativo e o Executivo.....	135
6.5.2 Profissionais/Técnicos .....	137
6.5.3 Associações Profissionais.....	138
6.5.4 Políticos e Politólogos.....	139
6.5.5 Ciência Política e Políticas Públicas .....	140
6.5.6 Cidadãos – Sociedade .....	141
6.5.7 Associações Comunitárias .....	142
6.6 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E OPERAÇÃO .....	142
6.6.1 Agência de Planejamento .....	143
6.6.2 Escritório Técnico/Assessoria Técnica .....	144
6.6.3 Conselho/Comissão de Planejamento e Conselho Municipal.....	145
6.7 ETAPAS DO PLANEJAMENTO .....	145
6.7.1 Plano .....	148
6.7.2 Programação.....	150

6.7.3 Implementação do Plano .....	152
6.7.4 Monitoramento .....	152
6.7.5 Revisão .....	153
6.8 INSTRUMENTOS.....	153
6.9 ORDENAMENTO JURÍDICO/BASE LEGISLATIVA .....	155
6.10 O PAPEL DAS UNIVERSIDADES.....	157
SÍNTESE DA FASE 1 .....	158
<b>FASE 2   INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO.....</b>	<b>160</b>
<b>CAPÍTULO 7   EM BUSCA DA POLÍTICA URBANA E DO PLANEJAMENTO .....</b>	<b>161</b>
7.1 SHRU – SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA (1963) .....	169
7.2 AS PRIMEIRAS TENTATIVAS DE INSTITUIR UMA POLÍTICA URBANA E O PLANEJAMENTO .....	178
7.2.1 PL 1.329/1963 e SUPURB – Superintendência da Política Urbana (Arthur de Lima Cavalcanti).....	179
7.2.2 PLRF/1964 – Projeto de Lei de “Reforma Urbana” e COPURB – Conselho de Política Urbana (João Goulart).....	180
7.3 DAS PROPOSTAS À CRISE POLÍTICA E AO GOLPE POLÍTICO-MILITAR.....	181
<b>CAPÍTULO 8   O INÍCIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO A PARTIR DO NÍVEL FEDERAL – AGÊNCIAS DE PLANEJAMENTO, POLÍTICAS E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>184</b>
8.1 SUPERINTENDÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO: SUDENE (1959), SUDAM (1966), SUDESUL (1967) E SUDECO (1968) E A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967.....	185
8.2 BNH – BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (1964-1986) E SERFHAU – SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO (1964-1975).....	189
8.3 CNPU – COMISSÃO NACIONAL DE REGIÕES METROPOLITANAS E POLÍTICA URBANA (1974-1979).....	199
8.4 PNDU – POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO BRASIL E O II PND – PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1975-1979).....	206
8.5 CNDU – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (1979) .....	211

8.6 MDU – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE (1985-1990)	213
<b>CAPÍTULO 9   NÍVEL ESTADUAL – AGÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E PLANOS METROPOLITANOS</b>	
.....	<b>214</b>
9.1 EXPERIÊNCIAS INICIAIS DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO	214
9.2 AS PRIMEIRAS REGIÕES METROPOLITANAS – LEI FEDERAL 14/1973	217
9.3 AGÊNCIAS DE AUXÍLIO AO PLANEJAMENTO	218
<b>CAPÍTULO 10   NÍVEL MUNICIPAL – AGÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	
.....	<b>218</b>
10.1 CURITIBA, PR	219
10.1.1 Plano de Urbanização de Curitiba (1943) e o Departamento de Urbanismo	219
10.1.2 Plano Preliminar de Urbanismo (1965) e Plano Diretor (1966)	222
10.1.3 IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (1965)	227
10.2 SÃO PAULO, SP	229
10.2.1 Secretaria de Obras e Serviços – Departamento de Urbanismo (1945)	230
10.2.2 GEP – Grupo Executivo do Planejamento de São Paulo (1967)	231
10.2.3 PUB – Plano Urbanístico Básico (1968)	233
10.2.4 PDDI-SP – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São Paulo (1971)	239
10.2.5 COGEP – Coordenadoria Geral de Planejamento (1972-1982)	240
10.2.6 SEMPLA – Secretaria Municipal do Planejamento (1982-2009)	252
10.3 PORTO ALEGRE, RS	253
10.3.1 SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação; Divisão de Urbanismo (1955)	256
10.3.2 PD – Plano Diretor (1959)	257
10.3.3 GAPLAM – Gabinete Municipal de Planejamento e Coordenação (1969-1975)	264
10.3.4 SPM – Secretaria do Planejamento Municipal (1975-2012)	265
10.3.5 PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1979)	266
10.3.6 SMP-CDU – Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano: a Relação entre SPM, CMPD e PDDU	273

<b>CAPÍTULO 11   ENSINO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO .....</b>	<b>277</b>
11.1 PROPUR/UFRGS – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (1970).....	279
11.2 ANPUR – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (1983).....	283
SÍNTESE DA FASE 2 .....	283
<b>FASE 3   ENTRAVES AO PLANEJAMENTO.....</b>	<b>287</b>
<b>CAPÍTULO 12   DO ANTEPROJETO DA LNDU (1976) À POLÍTICA URBANA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988) E DO ESTATUTO DA CIDADE (2001).....</b>	<b>288</b>
12.1 ANTEPROJETO LNDU/1976 (CNPU) .....	289
12.2 PROJETO DE LEI 4.662/1977 (JOSÉ MAURÍCIO).....	292
12.3 PROJETO DE LEI 775/1983 (CNDU).....	294
12.4 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	317
12.5 PROJETO DE LEI 2.191/1989 (RAUL FERRAZ).....	320
12.6 PROJETO DE LEI 5.788/1990 – PLS 181/1989 (POMPEU DE SOUSA) .....	321
12.7 AVALIAÇÕES E CONCLUSÕES SOBRE AS QUESTÕES POLÍTICAS E OS PROJETOS DE LEI DE DESENVOLVIMENTO URBANO/POLÍTICA URBANA .....	343
12.8 ESTATUTO DA CIDADE – LEI 10.257/2001 .....	346
<b>CAPÍTULO 13   A DESESTRUTURAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO .....</b>	<b>349</b>
13.1 SÃO PAULO .....	350
13.1.1 SMDU – Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano (2009-2017).....	352
13.1.2 SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (2017) .....	353
13.1.3 Uma Visão de Campos-Filho (2017) sobre o Planejamento em São Paulo .....	354
13.2 PORTO ALEGRE .....	357
13.2.1 Os Concorrentes da SPM no Planejamento e o “Novo” GAPLAN – Gabinete de Planejamento (1994-2004) .....	359
13.2.2 PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (1999).....	366

13.2.3 PDDUA (2010) – Consolidação do PDDUA.....	368
13.2.4 SMURB – Secretaria Municipal de Urbanismo (2012-2017) .....	371
13.2.5 Fragmentação entre SMDE e SMAMS (2017-2021) .....	373
13.2.6 SMAMUS – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre (2021) .....	374
<b>CAPÍTULO 14   EVIDÊNCIAS E REPERCUSSÕES DO PLANEJAMENTO FALHO: DOIS CASOS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE.....</b>	<b>375</b>
14.1 O CASO SCI – SHOPPING CENTER IGUATEMI .....	395
14.2 O CASO RF – RESERVA DAS FIGUEIRAS .....	410
14.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS SOBRE OS CASOS SCI E RF .....	421
<b>CAPÍTULO 15   O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO APLICADO AO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL.....</b>	<b>425</b>
<b>CAPÍTULO 16   SINTOMAS RECENTES DE UMA CRISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL .....</b>	<b>433</b>
16.1 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NA POLÍTICA URBANA .....	438
16.2 INSTITUIÇÕES NÃO SÃO GARANTIAS .....	444
SÍNTESE DA FASE 3 .....	447
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>448</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>470</b>
LEGISLAÇÕES .....	470
PLANOS DIRETORES.....	479
DOCUMENTOS E PUBLICAÇÕES OFICIAIS DE ESTADO .....	480
FONTES SECUNDÁRIAS .....	485
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>498</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>525</b>

## APRESENTAÇÃO

Na Diretoria de Planejamento do Escritório da Cidade (EC-SM), de 2007 a 2011<sup>1</sup>, e, no posterior Instituto de Planejamento de Santa Maria (IPLAN), de 2013 a 2015, no município de Santa Maria, estado do Rio Grande do Sul, as atividades recorrentes eram elaborar projetos, fiscalizar a execução de projetos, realizar análises para certidões de zoneamento e uso do solo, analisar Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) e emitir pareceres ou diretrizes urbanísticas para o licenciamento urbanístico. As atividades, geralmente, eram pontuais, e as práticas de planejamento estavam voltadas, principalmente, ao licenciamento e ao regime urbanístico.

O material mais consultado era a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) (SM, Lei 72/2009) e seus Anexos 6 (regime urbanístico – índices urbanísticos), 7 (regime urbanístico – usos e atividades) e 10 (mapa do zoneamento urbanístico). Cheguei a fazer uma montagem dos três anexos em uma única prancha, que ficava exposta sob o vidro de uma mesa grande, por serem constantemente consultados. A Prefeitura solicitou a impressão dessa prancha muitas vezes e também a reproduziu em *banners* de lona, que foram pendurados nas salas de diversos setores. Comecei a ter a seguinte dúvida: as atividades desenvolvidas pelo EC-SM/IPLAN estavam de acordo com o propósito que levou à sua criação?

A alteração do nome da autarquia, de EC-SM para IPLAN, ocorreu na reforma administrativa de 2013 (SM, Lei 5.769/2013, art. 10), e logo seria instituída uma lei com as novas atribuições e estrutura do instituto, uma vez que suas práticas estavam reduzidas em relação às incumbências que eram do EC-SM com origem na Secretaria de Município do Planejamento (SMPL), criada em 1978. A referência para a redefinição das atribuições e da estrutura do instituto recém criado era o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), criado em 1965.

O IPPUC e a SMPL foram criados sob a concepção de planejamento integrado; logo, as atribuições básicas que cabiam àquele eram semelhantes às deste, que conduziram ao IPLAN. Mais importante do que as alterações pretendidas, era o cumprimento das atribuições de planejamento. A SMPL tinha as funções de: (a) administrar a atividade de planejamento do Governo Municipal por meio de orientação normativa, metodológica e tecnológica às secretarias de município na concepção e desenvolvimento dos programas setoriais e projetos específicos a fim de integrá-los nos planos plurianuais; (b) controlar, acompanhar e avaliar de

---

<sup>1</sup> Atuação na Diretoria de Planejamento do Escritório da Cidade como estagiário de 2007 a 2008 e como arquiteto e urbanista de 2009 a 2011.

forma sistemática o desempenho das secretarias na consecução dos objetivos formulados em seus planos, programas, convênios e orçamentos; (c) orientar a elaboração dos orçamentos anuais das secretarias e consolidá-los no orçamento geral do Município e acompanhar a execução orçamentária; (d) promover estudos, pesquisas, planos e projetos relacionados com o desenvolvimento físico, social e econômico; (e) compilar dados e informações técnicas, revisar e divulgar entre as secretarias e demais órgãos da administração; (f) promover, em caráter permanente, a modernização administrativa da Prefeitura; (g) realizar estudos relativos a criação, transformação, ampliação, fusão e extinção de entidades da administração indireta e direta; (h) elaborar a política de desenvolvimento municipal e elaborar, atualizar, revisar e controlar a implantação do plano diretor físico do Município; (i) outras atividades correlatas (SM, Lei 2.030/1978).

A origem da SMPL está no financiamento obtido pela Prefeitura Municipal de Santa Maria (PMSM) junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH) (SM, Decreto 32/1979). O objeto visava aos estudos e projetos para a atualização do Plano Diretor e para a elaboração da Reforma Administrativa, de acordo com as indicações constantes no "Termo de Referência Básico ao planejamento municipal de Santa Maria", elaborado pela Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL), bem como projetos setoriais indicados pelos estudos (SM, Lei 1954/1977).

No termo de referência firmado, a PMSM comprometeu-se a adotar as medidas administrativas necessárias à criação de um escritório local de planejamento, cujas atribuições de coordenar a implantação e a organização dos projetos deviam ser fixadas por decreto. A SMPL foi criada na posição de órgão de primeiro nível hierárquico na administração direta, de natureza instrumental, dentro da organização central do sistema de Planejamento.

A SMPL foi transformada em EC-SM em 2005, com base na Constituição Federal (CF) de 1988 e no Estatuto da Cidade (EC) de 2001, que definiram a política urbana. A concepção de planejamento integrado foi mantida, e foram incrementadas atribuições como, por exemplo, o aprimoramento da concepção sistêmica de planejamento. Quando transformado em IPLAN, as atribuições permaneceram as mesmas do EC-SM (SM, Lei 4.875/2005); contudo, poucas eram cumpridas.

Para definir as novas atribuições e a estrutura do instituto, o Advogado Carlos Alberto Robinson<sup>2</sup> foi nomeado presidente. Robinson havia ocupado o cargo de secretário da SMPL – de 1977 a 1980 – e, mesmo com empenho e experiência técnica e política, não alcançava resolver os problemas de planejamento. O planejamento urbano de Santa Maria é um caso a ser estudado, e este foi o ponto de onde partiu o problema da presente pesquisa, com base em inquietações profissionais e na análise realizada em pesquisa de mestrado, publicada no livro *Santa Maria: uma história precursora do planejamento urbano no Rio Grande do Sul* (TOCHETTO, 2016).

O escopo da SMPL era semelhante ao da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), criada em 1975 e também decorrente de financiamento do BNH. Isso possibilitou a comparação entre as estruturas de planejamento e os planos diretores das duas cidades, além das semelhanças e divergências nos resultados materializados nos espaços urbanos.

O plano diretor de Santa Maria, durante minha atuação profissional na Diretoria de Planejamento, tinha como base a lei que dispunha sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Santa Maria (PDDUA-SM) (SM, Lei 34/2005), composta por sete anexos. O Anexo G, *Bases para as políticas, programas e projetos*, era o maior, com 303 páginas. Essa lei e seus anexos raramente eram consultados e utilizados. Uma das poucas aplicações desse anexo foi para regulamentar os passeios e os anúncios indicativos e de publicidade no município, semelhante ao que a Prefeitura Municipal de São Paulo fizera. Depois de dois anos de estudos e elaboração, foram instituídos dois decretos municipais, um para cada tema. O primeiro, sobre passeios, teve poucos resultados e logo foi alterado, perdeu o foco e parte do objetivo. O segundo, sobre anúncios, foi ignorado por completo, inclusive pelo setor de fiscalização. Foi um decreto sem qualquer resultado. O município possui uma fiscalização que só atua sob denúncias. No caso dos anúncios, nem sob denúncias atuou, devido aos conflitos de interesse.

Os dois decretos, depois de instituídos, foram alterados de forma indiscriminada conforme desejos e interesses políticos individuais, sem qualquer critério técnico,

---

<sup>2</sup> Carlos Alberto Robinson formou-se em direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) em 1970. Foi vereador de Santa Maria (1973-1976), Secretário Municipal de Planejamento (1977-1980), atuou como professor (1986-2002) e coordenador do Curso de Direito da UFSM (1988-1989) e advogou na área trabalhista (1971-1999). Quando ingressou no TRT4 pelo Quinto Constitucional, compôs a 5ª Turma, a Seção de Dissídios Coletivos (SDC), a 1ª e 2ª Seção de Dissídios Individuais (SDIs) e o Órgão Especial, presidiu a 3ª, a 7ª e a 8ª turmas, foi o vice-presidente do Tribunal em 2008/2009 e o presidente em 2010/2011, intervalo no qual assumiu a vice-coordenadoria e, depois, a coordenadoria do Coleprecór (Colégio de Presidentes e Corregedores dos TRTs).

diferentemente do que estava presente em suas origens e em seu processo de elaboração. O prefeito queria passeios mais “coloridos”, despreocupado com as questões de acessibilidade. Perdeu-se a consistência técnica e também a regulamentação, que proibia práticas consideradas de impacto negativo à sociedade e ao conforto no ambiente urbano.

A lei do PDDUA-SM é de 2005, e a lei da LUOS é de 2009, porque houve um procedimento chamado por muitos de “revisão do plano diretor”, que gerou a LUOS e o Código de Obras e Edificações (COE) com ano de 2009. A LUOS e o COE fazem parte do plano diretor, entretanto, fica evidente que a importância de ambos é superior à do plano, tanto que suas revisões ocorreram de forma desvinculada. A “revisão” foi divulgada como um “ajuste” para resolver “problemas verificados” na aplicação das duas leis, principalmente, os relacionados a índices construtivos, ou seja, o que não computa no índice de aproveitamento, a fim de possibilitar aumentar a área construída. Para isso, no entanto, não foi realizado nenhum estudo sobre os impactos na infraestrutura urbana.

Na busca de monitorar as transformações que ocorriam no município, para tornar mais eficiente e eficaz a emissão de pareceres e diretrizes, com o acesso rápido ao histórico da área em análise e do entorno, para criar um banco de dados atualizado constantemente para o monitoramento do plano, ou seja, para sistematizar informações para o planejamento, tentei criar uma base de dados comum, georreferenciada, semelhante ao cadastro multifinalitário. A implementação começou com os dados dos processos que passavam pelo IPLAN, principalmente, os de troca de uso e as análises de EIV. Uma base de dados com as informações dos empreendimentos seguidas dos impactos levantados pelos EIVs possibilitaria o cruzamento de dados, impactos e medidas mitigadoras e compensatórias, a fim de que as análises deixassem de ser pontuais para cada empreendimento, possibilitando uma verificação ampla do município. Era uma possibilidade de começar o planejamento urbano a partir do licenciamento. O objetivo final era ampliar o sistema de informações para as secretarias da Prefeitura, para que cada uma alimentasse o banco de dados, e para que o IPLAN fizesse o monitoramento geral do planejamento e a integração. A proposta não teve o apoio dos cargos superiores e perdeu força.

Na pesquisa de mestrado, no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), da Faculdade de Arquitetura (FA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que originou o livro já mencionado, foram levantados os planos para a cidade, e foi verificado que muitas das propostas e soluções constantes neles não foram

implementadas. Os planos eram revisados, e as soluções e propostas não implementadas permaneciam no plano seguinte, que repetia parte do mesmo diagnóstico e da proposta. Os problemas, que poderiam ter gerado menos danos sociais e pecuniários, tanto para o poder público quanto para a sociedade se fosse realizada a devida implementação do plano, agravavam-se com o tempo e a cada plano.

Muitas vezes, as ações adotadas pelo Executivo sobre um problema, cuja solução está prevista no plano, é ignorar o problema e abstrair do plano o que consta sobre o problema e as possibilidades de tratamento, como foi feito com o Anexo G do PDDUA-SM. As políticas propostas deixaram de existir, então não há o que implementar, e os problemas a elas vinculados não são tratados. O plano diretor não tem mais políticas, nem programas, nem projetos. Logo não decorrem responsabilidades e nem comprometimentos em cumprir o plano.

As práticas de planejamento estavam voltadas ao regime urbanístico e, principalmente, aos usos e índices construtivos. Era um plano de zoneamento, ou seja, era físico-territorial, e limitado à repetição da indicação dos instrumentos que constam no Estatuto da Cidade (2001). Todavia, esses instrumentos não foram regulamentados no nível municipal e, portanto, não foram utilizados. Em síntese: o planejamento, em Santa Maria, era, e continua a ser, uma prática voltada a análises pontuais para o licenciamento urbanístico.

A revisão do PDDUA-SM (2005) ocorreu no ano de 2018. A lei resultante dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial (PDDT). O termo sustentável é complexo e abrangente, possivelmente o plano nem o planejamento tenham condições de dar conta das variáveis compreendidas por um "desenvolvimento sustentável". O termo desenvolvimento urbano ambiental foi substituído pelo desenvolvimento territorial, o que indica que o plano assumiu o seu escopo e condição de físico-territorial, bem como sua aplicação foi reduzida ao regime urbanístico para o licenciamento urbanístico. O Anexo G foi eliminado, e o plano ficou com poucas propostas e possibilidades a serem desenvolvidas dentro do que seria o processo de planejamento que compreenderia os setores social, físico-territorial, político-institucional e econômico.

Ao ministrar as disciplinas de planejamento urbano no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)<sup>3</sup>, em Santo Ângelo, perguntando aos alunos o que tinha no plano diretor e o que ele era, a resposta consensual era índices e usos, a área possível de ser construída em um lote, recuos,

---

<sup>3</sup> Vínculo de professor na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões de 2015 a 2019.

afastamentos e as atividades que podem ocupar a edificação. Era uma visão limitada ao lote, ao uso e ao projeto arquitetônico. Parte da responsabilidade disso é do próprio Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Santo Ângelo (PDDI-SA) (SA, Lei 3.526/2011) e das administrações municipais, que não valorizam e nem aplicam o plano diretor.

O PDDI-AS, do ano de 2011, leva o mesmo nome do plano diretor do município de São Paulo do ano de 1971 (SP, Lei 7.688/1971), do período do planejamento integrado. O PDDI-SA tem um nome que implica conceito e metodologia específicos, mas o seu conteúdo e aplicação são limitados ao zoneamento e ao licenciamento. Executivo e Legislativo municipais compartilham a concepção equivocada de planejamento, entendido como aplicação do plano para o licenciamento, situação que foi reforçada na revisão do PDDI-SA. Explicitamente, o Executivo municipal reafirmou ver o plano dessa forma. A revisão foi justificada devido à necessidade de ajustar usos e índices, ou seja, o regime urbanístico. O Legislativo tampouco teve reação ou posicionamento diferente, pois ambos os poderes acreditavam que esse tipo de alteração promovia e era importante ao desenvolvimento do município. Quando políticos e investidores utilizam o termo “desenvolvimento”, é imprescindível e curioso questioná-los sobre o que entendem por desenvolvimento.

Problemas semelhantes também se apresentaram ao acompanhar as reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) de Porto Alegre, a trajetória e a atuação da SPM e o discurso de alguns dos técnicos do município sobre o que entendem por planejamento. Essa foi a porta de entrada para o planejamento urbano de Porto Alegre e para o aprofundamento do problema da pesquisa. Entretanto, a situação não é exclusiva de Porto Alegre, embora concentre cinco universidades para formar arquitetos e urbanistas e o PROPUR, que oferece formação em nível de mestrado e de doutorado, além das demais universidades da Região Metropolitana também com cursos de arquitetura e urbanismo e cursos de especialização na área.

São conhecidos, nas cidades brasileiras, a variedade, a intensidade e a frequência de problemas urbanos, em diversos setores e escalas, que atingem a todos, de forma direta ou indireta e a todas as classes sociais. Os problemas relacionados à infraestrutura e aos serviços urbanos básicos ainda são alarmantes e recorrentes como, por exemplo, os que ocorrem com o transporte público, com a mobilidade urbana, com a manutenção da pavimentação das vias, com o abastecimento de água tratada e com a coleta de esgotos.

A falta de água, decorrente da falta de planejamento, é um dos problemas que ainda surpreende, nos dias de hoje, nas capitais do Brasil. Em reunião do CMDUA (19/fev/2019), foi debatido, com exclusividade, o problema da falta d'água no bairro Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre, o que voltou a ocorrer naquele verão. O problema, conforme reportagem do Jornal Zero Hora (22/fev/2019), é recorrente desde 2012.

Na reunião de 19/fev/2019, o diretor do Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE) explicou que a demanda, na região da Lomba do Pinheiro, é superior à capacidade de abastecimento da infraestrutura existente no município. Os conselheiros o questionaram se havia ou não o conhecimento técnico sobre as condições da infraestrutura da região não suportar o aumento da demanda gerada, e se essa demanda era levada em consideração na aprovação de novos empreendimentos. O diretor respondeu que esse problema estava identificado desde o ano de 2012, no entanto, não era possível resolvê-lo de imediato, pois não havia verba atribuída para tal. Apontou que a única solução adotada, e que não apresentava muita eficácia, era redirecionar o maior volume possível de água do restante do sistema de abastecimento da cidade, para a região, à noite. Contudo, estava evidente que isso não resolvera o problema. O DMAE informou que negava a aprovação de empreendimentos naquela região devido à inexistência de verba pública para investir em infraestrutura de abastecimento. No entanto, nem sempre essa condição era considerada pelos demais setores municipais nas análises e licenciamentos dentro da Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE). O adensamento populacional possibilitado pelo licenciamento urbanístico gera uma nova demanda por abastecimento de água que é superior à capacidade da infraestrutura existente. E não há previsão de monitoramento e controle e, muito menos, de solução.

Porto Alegre tem uma “tradição em planejamento urbano”, que é mencionada por muitos autores e pela própria Prefeitura sobre a conhecida e longa trajetória da cidade na área do planejamento urbano, iniciada em 1914, com o Plano Geral de Melhoramento. Nessa trajetória, avaliou Wrana Panizzi<sup>4</sup> (2016), fora produzido um significativo conjunto de planos

---

<sup>4</sup> Wrana Panizzi é graduada em Filosofia pela Universidade de Passo Fundo (1970), Bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo (1972). Possui Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS (1977), Especialização em Urbanisme et Amenagement pela Universite de Paris XII (Paris-Val-de-Marne) (1979), Doutorado de III Cycle en Urbanisme et Amenagement pela Universite de Paris XII (Paris-Val-de-Marne) (1984) e Doutorado em Science Sociale pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1988). É Professora Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (1981-1983), foi Pró-Reitora de Planejamento (1992-1994) e de Administração (1992-1993) e Reitora, por dois mandatos (1996-2004).

diretores, bem como documentos de grande importância para a cidade e para a construção de um referencial teórico, técnico e instrumental aos estudos, abordagens e intervenções construídos e destinados à organização urbana das cidades brasileiras. A trajetória, descrita pela autora, é considerada, por muitos pesquisadores que analisam os anos de 1960 e 1970, o período de institucionalização do planejamento.

A questão da “tradição em planejamento” de Porto Alegre e a condição do planejamento como uma prática institucionalizada de Estado emerge diante da ausência de resultados básicos de melhoria das condições urbanas. Essa “tradição” entra em conflito com a realidade social, institucional e material. A realidade, analisou Panizzi (2016), evidencia a pouca efetividade das propostas apresentadas nos planos urbanísticos, a ausência de prática processual de planejamento e o consequente cenário da vida urbana marcado pelo acúmulo, deterioração e expansão de problemas e demandas populares nos campos da habitação, do transporte, do saneamento, a precariedade dos serviços e equipamentos e o consequente aumento da violência e a degradação ambiental.

As experiências descritas começaram a levantar outras tantas questões. Elaborar planos pode ser considerado o mesmo que planejar? Um município que elabora planos faz planejamento? O caso de Porto Alegre é de tradição em planejamento urbano ou é de tradição em elaborar planos?

O problema inicial, apontado para Porto Alegre, abordava uma questão fundamental sobre os problemas urbanos no Brasil: a infraestrutura básica necessária para manter a saúde pública. Esta é apenas uma pequena parte de um dos setores do planejamento urbano. Embora isso faça parte do mínimo necessário para uma qualidade de vida urbana, há muitas outras variáveis básicas e setores que também são tratados com menos importância ou são ignorados. O fato apontado por Panizzi (2016, p. 23) de que “[...] não faltam planos e ações de planejamento, bem como instrumentos jurídicos e institucionais” abre a análise sobre as práticas de planejamento urbano, no Brasil, com foco na institucionalização do planejamento urbano.

## INTRODUÇÃO

A síntese do cenário de partida do problema de pesquisa é que o conjunto das práticas de planejamento urbano no Brasil não apresenta os elementos que caracterizam o planejamento. Os resultados dessas práticas são pouco significantes ou inexistentes. Há incoerências entre o que é planejamento e as práticas verificadas, que se mostram pontuais e dispersas.

Planejar é a melhor maneira para aproveitar os recursos – humanos, instrumentais e monetários – para alcançar objetivos previamente estabelecidos. É mais do que elaborar planos: é ouvir as demandas da sociedade e suas prioridades; é fazer análises técnicas; é definir objetivos e metas; é propor e conciliar soluções técnicas, demandas e recursos; é fazer e adequar programação e orçamento para cumprir o plano; é criar e aplicar instrumentos para atingir os objetivos do plano; é monitorar e avaliar resultados; é compará-los com os objetivos para ver se estão sendo atingidos de forma adequada; é revisar o plano. Além disso, é uma responsabilidade firmada com a sociedade. Planejamento é um processo permanente e contínuo embasado em critérios técnicos e científicos para decisões políticas que devem considerar e conciliar questões sociais, políticas e técnicas.

Em nível federal, as práticas de planejamento, como os planos globais quinquenais, por exemplo, já podiam ser identificadas ao final dos anos de 1940, na Era Vargas. As superintendências de desenvolvimento começaram a ser criadas ao final dos anos de 1950, no contexto do planejamento para o desenvolvimento, que estava em pauta na América Latina. A concepção de planejamento estava vinculada aos planos econômicos e à administração pública, com os economistas e administradores à frente da atividade.

Em nível municipal, as práticas de planejamento urbano estavam vinculadas ao urbanismo, no período dos planos de melhoramentos, saneamento e embelezamentos, com os engenheiros civis ou engenheiros-arquitetos à frente da atividade ao final do século XIX e início do século XX. Os planos desse período eram físico-territoriais, voltados ao desenho urbano e à infraestrutura, também chamados e classificados de planos urbanísticos.

Os pesquisadores que analisaram o período dos planos urbanísticos o consideram de institucionalização do urbanismo. Nestor Goulart Reis Filho (2021), arquiteto e professor reconhecido na área da história da arquitetura e do urbanismo no Brasil, apontou que as primeiras experiências de planejamento do espaço urbano, como é entendido atualmente,

aconteceram a partir do final do século XIX e começo do século XX, com a construção de capitais e de estados para fomentar a ocupação de novas áreas, ou para embelezamento e qualificação de áreas centrais e expansões ao longo de vias estruturadoras, dotadas de transporte público, ou ainda, para atender às preocupações higienistas ou sanitaristas.

O termo planejamento era pouco utilizado naquela época e pretendia definir o processo de elaborar planos urbanísticos de forma periódica, ou seja, o “processo de planejamento” ou “planejamento urbanístico” era a ação continuada de intervenção deliberada, em determinado território, por meio da elaboração de planos e de projetos. O significado atual do termo “processo de planejamento” surgiu a partir dos anos de 1960. A institucionalização dessa concepção será analisada nesta pesquisa.

O planejamento urbanístico, visto como o conjunto de planos urbanísticos elaborados em sequência, definiu uma série histórica de planos e transformações urbanas intencionais. Esse processo refere-se a uma ação contínua de revisão e de elaboração de planos, o que não implica, necessariamente, a execução dos planos.

No caso de Santa Maria, analisado em Tochetto (2016), o processo começou em 1918, com o Plano de Melhoramentos elaborado pelo engenheiro Saturnino de Brito. Depois, foram elaborados os seguintes planos: Plano do eng. Floriano Dias (1938); Plano Diretor da SOP (1951); Plano Diretor da URPLAN<sup>5</sup> (1969); Plano Diretor da Proplasa (1980); Plano Diretor da GCA (1992 – não aprovado); Plano Diretor da SMPL (1993 – não aprovado); PDDUA-SM (2005) e PDDT (2018). Contudo, essa trajetória não repercutiu no planejamento urbano como processo e o resultado foi a elaboração de planos de maneira periódica, com implementações parciais e a criação de um órgão de planejamento voltado ao licenciamento urbanístico. Essa é a origem do problema de pesquisa que passou a ser verificado e será analisado para o município de Porto Alegre.

Se considerarmos sob uma perspectiva histórica, o Movimento Moderno, vinculado ao Congresso Internacional da Arquitetura Moderna (CIAM), iniciado em 1928, defendeu a arquitetura independente das belas artes e a atuação do arquiteto. Entre outras causas, os arquitetos do CIAM levantaram questões sociais, físico-territoriais, urbanas e de habitação, e também definiram as necessidades do "homem moderno". Essa visão colaborou para que os

---

<sup>5</sup> A URPLAN foi um escritório dos urbanistas Danilo Francisco M. Landó, Osmar Jorge Lengler e Edson Waldir de Medeiros. Landó fez curso de especialização em administração pública na Universidade da Califórnia, criou e dirigiu o Curso de Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no ano de 1967, e também colaborou na criação e foi diretor da METROPLAN.

arquitetos tomassem a frente dos planos urbanísticos. Uma das principais mudanças foi a inclusão de questões sociais nas análises e propostas e a definição de um modelo de cidade a ser alcançado por meio da implementação do plano. A criação e a construção de Brasília (1957-1960) impulsionaram a atuação dos arquitetos no planejamento, que veio a ser reforçada no período do regime autoritário político-militar (1964-1985) no Brasil.

No Brasil, os problemas urbanos começaram a se agravar e se tornaram mais complexos a partir da década de 1950, com as migrações do campo para as cidades. Não havia condições sociais e nem físico-territoriais para suportar o crescimento populacional urbano proveniente do êxodo rural. Preocupações e esforços em tratar problemas semelhantes dentro de uma concepção de planejamento já existiam, pelo menos, desde os planos e obras de saneamento e embelezamento. Contudo, a dinâmica e a complexidade dos problemas passaram a exigir uma abordagem multidisciplinar, multisetorial e integrada para, de forma contínua e permanente, tentar verificar, analisar, tratar e monitorá-los. O Estado não tinha estrutura político-econômica e nem condições institucionais para enfrentar os problemas. A situação foi sintetizada por Reis (2021, p, 27):

em 1940, tínhamos cerca de 11 milhões de habitantes urbanos. Em 1960, tínhamos cerca de 32 milhões: constatava-se um crescimento de quase 300%. Mais importante: as principais cidades, vivendo a maior parte da concentração, transformavam-se em centro de Regiões Metropolitanas. Fundiam-se aos Municípios vizinhos; tornavam-se centros de sistemas urbanos complexos, de imensas proporções. Simultaneamente, numerosas cidades de porte médio, em todas as regiões do país, passavam por processos semelhantes, dando origem a outras formas de aglomerações urbanas, todas elas superando o quadro institucional existente, exigindo novas formas de articulação, para ações integradas dos diferentes níveis de poder, entre federais, estaduais e municipais.

O aprimoramento das práticas de planejamento no setor econômico-administrativo e no setor do urbanismo levou a questões teóricas e metodológicas em comum. Os problemas a serem abordados por ambos estavam relacionados. Na América Latina, ao final dos anos de 1950, os profissionais que trabalhavam nesse campo começaram a se reunir e a criar associações para discutir a atividade e trocar experiências. Os governos federais apoiaram e incentivaram ações desse tipo e começaram a criar órgãos de planejamento, que serão chamados de agências nesta pesquisa, para colocar em prática a concepção de planejamento integrado que se formava em conjunto nesses setores.

O crescimento populacional e físico das cidades começou a gerar conurbações, e moradores de um município passaram a se deslocar para trabalhar ou para fazer uso de

serviços nos municípios vizinhos. A produção e o consumo nos setores secundários e terciários extrapolavam os limites municipais. A interação entre municípios era elevada. A complexidade dos problemas aumentava e as questões urbanas passaram a ser também metropolitanas. Não cabia mais a análise e o planejamento restritos aos limites do território municipal devido à elevada interação entre municípios. Os efeitos da metropolização começavam a ser analisados para serem elaboradas soluções para um planejamento metropolitano, o que levou à criação de grupos executivos e a definições de regiões metropolitanas antes mesmo da lei federal que as criou, no ano de 1973. Foi o caso, por exemplo, do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAP), criado em 1967, e do Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM), criado em 1970.

Os problemas e as análises ocorriam nas escalas municipal, metropolitana, regional e federal. As ações de planejamento seguiam a mesma orientação e buscavam integração entre elas. Diversas agências de planejamento de Estado foram criadas, nas décadas de 1960 e 1970, em nível federal, estadual e municipal, para pôr em prática o planejamento integrado, período que foi considerado de institucionalização do planejamento. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o BNH, criados em 1964, promoveram um período de “pujança no campo do planejamento urbano”, e o plano diretor passou a ter papel importante no processo de ordenamento das cidades brasileiras, avaliou Jorge Guilherme Francisconi<sup>6</sup> (2021b), arquiteto atuante no Executivo federal naquele período, no campo do planejamento e da política urbana, com título de *Master in Regional Planning* e *PhD* em Ciências Sociais pela *Maxwell School of Public Administration and Citizenship da Syracuse University*.

Diversos pesquisadores analisaram os anos de 1960 e 1970, no Brasil, como período de institucionalização do planejamento devido às agências criadas, bem como à elaboração de planos, de políticas e de legislações. Algumas das referências que sustentam essa análise são as pesquisas e publicações de Deák et al. (2010), Francisconi et al. (2013), Leme et al. (2019), Chiquito et al. (2021), Feldman (2021), Francisconi e Cordeiro (2021) e Panizzi (2016).

As agências de planejamento municipal, como a SMPL (posterior EC-SM/IPLAN em Santa Maria), a SPM (Porto Alegre) e o IPPUC (Curitiba), foram criadas naquele período sob a

---

<sup>6</sup> Jorge Guilherme Francisconi é formado em arquitetura pela UFRGS, em 1966, mestre em Planejamento Regional pela University Syracuse, em 1968, e PhD em Ciências Sociais pela University Syracuse em 1972. Foi o primeiro coordenador do PROPUR, de 1970 a 1974. Atuou como docente no curso de Administração da UFSM, na Faculdade de Arquitetura da UFRGS, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB e na Fundação Getúlio Vargas. Foi Professor-Convidado do Curso de Urbanismo da Universidade de Paris em Cretél e da Chaire de Transporte e Logística do Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) em Paris e Montpellier.

concepção de planejamento vinculada às ideias em circulação que tomaram corpo na América Latina na segunda metade dos anos de 1950. Esse conjunto de ideia foi sintetizado com o nome de planejamento integral, na Carta do Andes, resultado do *Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano* realizado, em 1958, em Bogotá. No Brasil, a atividade foi chamada de planejamento integrado ou compreensivo, proveniente do termo, em inglês, *comprehensive*.

Os professores Anhaia Mello<sup>7</sup> (1960) e Lauro Birkholz (1980) apontam três cartas como documentos importantes para o planejamento territorial: a Carta de Atenas (1933), a *Charte d'aménagement* (1952)<sup>8</sup> e *La Carta de los Andes* (1958). Contudo, o conceito de planejamento territorial foi ampliado e melhor definido na Carta dos Andes, apontou Birkholz (1980).

O planejamento integrado compreende a integração entre os níveis federal, estadual e municipal ou local, entre as escalas municipal, metropolitana, regional e federal, e entre os setores físico-territorial, social, econômico e político-institucional. Dentro dessa concepção, o urbanismo passou a ser parte do planejamento urbano, vinculado ao planejamento municipal, também chamado de local, por tratar das questões urbanas e municipais de forma ampla e de modo a compreender os setores do planejamento integrado. O planejamento urbano estava vinculado ao nível municipal, e sua abrangência não se limitava à área urbana, era a área do município como um todo, urbana e rural.

O processo de institucionalização do planejamento como uma prática de Estado, nesta pesquisa, inicia quando as estruturas administrativas do Executivo foram alteradas para atender a fins específicos do planejamento integrado. As práticas de planejamento urbano, nos planos urbanísticos, e as de planejamento administrativo e econômico foram concentradas nas agências de planejamento criadas dentro da concepção integrada e sistêmica de processo permanente e contínuo. A criação dessas agências é um dos marcos da institucionalização e leva ao questionamento sobre as demais condições necessárias à institucionalização da atividade como uma prática de Estado.

---

<sup>7</sup> Luís Inácio Romeiro de Anhaia Melo, formado em Engenharia e Arquitetura pela Escola Politécnica de São Paulo, foi professor, nessa instituição, nas disciplinas de Composição Arquitetônica, Estética e Urbanismo. Foi um dos fundadores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) em 1948. Foi vereador (1920-1923), em São Paulo, e prefeito nomeado (1930-1931; 14/11 a 4/12/1931).

<sup>8</sup> O grupo *Économie et Urbanisme* organizou uma semana de estudos sobre o tema do ordenamento do território, em La Tourette, em 1952, preparada por Georges Céletin. Participaram especialistas de diversas formações empenhados em precisar o conteúdo conceitual da noção de ordenamento, cujo resultado foi a *Charte d'aménagement*. Ver Virgínia Pontual (2006), Louis-Joseph Lebreton na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista, Rio de Janeiro: Letra Capital.

A agência é uma instituição-agência: é instituição porque está instituída formalmente por meio de um documento legal de Estado; e é agência porque tem a capacidade de agir, de levar a efeito uma tarefa conforme as atribuições estabelecidas nos regramentos que a criaram. Essa definição é um dos critérios para uma prática ser considerada institucionalizada de Estado. Existem outros tipos de práticas institucionalizadas que envolvem os costumes ou estruturas sociais estabelecidas por lei ou, consuetudinariamente, que vigoram em determinado Estado ou população.

## O PROBLEMA DA PESQUISA

O problema da pesquisa trata do fato de que a institucionalização do planejamento urbano, no Brasil, não garantiu o planejamento. Há agências de planejamento, planos diretores, instrumentos de planejamento, legislações dentro de uma área estabelecida de direito urbanístico, mas não há planejamento como processo e nem resultados significativos da atividade em termos de materialidade. Permanecem as práticas dispersas de planejamento sem características de planejamento e sem uma estrutura institucional correspondente à atividade.

O ciclo de institucionalização do urbanismo, definido e analisado por Sarah Feldman (2021) – arquiteta e urbanista, professora e reconhecida pesquisadora –, compreende o planejamento<sup>9</sup> urbano no período dos anos de 1930 a 1979. A institucionalização iniciou com a inserção dos urbanistas no processo de renovação geracional de uma elite burocrática com a criação de espaços de exclusiva atuação de urbanistas, no âmbito do projeto de modernização da administração pública empreendida por Getúlio Vargas. Posteriormente, na década de 1980, foi fundado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), cuja função era propor uma política nacional de desenvolvimento urbano no processo de reforma administrativa, iniciada em 1967, durante o regime autoritário político-militar. Acrescenta-se, às referências da autora, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), criada em 1979, com funções semelhantes e precursora do CNDU.

As agências de planejamento – criadas nas décadas de 1960 e 1970 –, a partir do final dos anos de 1980, começaram a enfraquecer, como foi o caso da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional do Rio Grande do Sul (METROPLAN) – sucessora do

---

<sup>9</sup> Feldman (2021, p. 35) explica que, “nos anos 1940, a palavra planejamento começou a dividir espaço com o termo urbanismo no Brasil. Os órgãos municipais e estaduais eram denominados departamento, diretorias ou seções de urbanismo. Nas décadas seguintes, planejamento, termo utilizado para questões operativas, foi generalizado na administração pública”.

GERM (TOCHETTO; F. SOUZA, 2017) –, ou até mesmo foram desmontadas, como foi o caso da SPM, da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. (EMPLASA) – sucessora do GEGRAN – e do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM), instituição pública do Estado de São Paulo. Esses são apenas alguns exemplos de referências da época que colaboraram para a institucionalização do planejamento.

As atribuições de planejamento pouco são cumpridas pelas agências que se mantiveram ou decorreram das criadas no período dos anos de 1960 e 1970; elas se mostram ineficazes frente aos problemas urbanos e às situações descritas na apresentação desta pesquisa. No caso do planejamento urbano, é necessário analisar sua institucionalização, se planos diretores, legislações urbanísticas, práticas e agências relacionadas à atividade de planejar mostram-se ineficazes e esvaziados de critérios significativos de planejamento.

#### OBJETO

O objeto de análise da pesquisa é o conjunto das práticas de planejamento, vinculadas ao planejamento urbano, a partir dos anos de 1950 até o momento presente no Brasil.

#### HIPÓTESE

A institucionalização do planejamento urbano como uma prática de Estado, no Brasil, foi parcial e apresentou falhas e retrocessos. Os resultados são verificados no processo de planejamento incompleto, desintegrado, esvaziado de critérios técnico-científicos e com reduzido compromisso social. As práticas de planejamento estão voltadas à elaboração de planos diretores em sequência, sem cumprir com as etapas seguintes de planejamento, e aos instrumentos de flexibilização e de licenciamento urbanístico pontual e discricionário.

#### OBJETIVOS

O objetivo geral é analisar a institucionalização do planejamento urbano como uma prática sistemática de Estado.

Os objetivos específicos são: (1) analisar a metodologia do planejamento integrado no planejamento urbano; (2) examinar as agências voltadas ao planejamento urbano; (3) analisar as condições institucionais para o planejamento urbano no Brasil; (4) analisar as práticas

profissionais de planejamento urbano; (5) analisar como as partes técnica e política se relacionaram no planejamento e suas repercussões.

## METODOLOGIA

O planejamento urbano será analisado a partir das práticas de planejamento que foram sistematizadas e aprimoradas desde o urbanismo e dos planos urbanísticos, formando a concepção de planejamento integrado e de processo de planejamento a partir dos anos de 1950. A sistematização está vinculada ao sistema, entendido como o conjunto integrado de processos. O termo instituição e seus derivados – como prática institucionalizada, institucionalização e institucional – serão analisados a partir dos conceitos de MacCormick<sup>10</sup> (2011) em *Instituciones del derecho*. Uma prática institucionalizada parte de determinada realidade e condição social para criar, impor, administrar e controlar um corpo de regras. Para as regras formais, são necessárias uma estrutura e uma agência para administrar, gerenciar, controlar e, até mesmo, impor o conjunto de regras, além de aplicar sanções quando elas não são cumpridas. A capacidade de agir de uma agência depende da sua estrutura e de seus recursos.

A estrutura é um conjunto ou o todo formado de elementos e sistema, são as ligações internas entre esses elementos, no sentido do “fechamento” do sistema sobre si mesmo. As relações internas têm um caráter de interdependência necessária entre elas. Os elementos da estrutura estão subordinados às regras que caracterizam o sistema, atribuem propriedades de conjunto distintas das que pertencem aos elementos. Uma estrutura é um sistema de transformação que comporta regras enquanto sistema, por oposição às propriedades dos elementos, e que compreende os caracteres de totalidade, transformações e autorregulação. A estrutura define do que um sistema é composto, seus componentes ou serviços inter-relacionados.

A metodologia do planejamento integrado relacionada ao planejamento urbano será analisada por meio de autores como, por exemplo, John Friedmann (1959), Benedicto Silva (1959), Celso Ferrari (1979), Gilda Collet Bruna, Brenno Cyrino Nogueira et al. (1980), Cândido Malta Campos Filho (2017), e de documentos de entidades e agências que participaram da construção da concepção de planejamento integrado como, por exemplo, a Organização dos

---

<sup>10</sup> Neil MacCormick (27/05/1941 – 05/04/2009) foi professor e filósofo de direito e política, jurista na área de raciocínio jurídico e sobre relações entre direito, moral e política, principal redator do “projeto de constituição para uma Escócia independente” e membro do parlamento Europeu.

Estados Americanos (OEA), a Carta dos Andes (CINVA, 1960), o SERFHAU, a CNPU e o CNDU. As agências a serem examinadas são as de Estado voltadas ao planejamento urbano, por meio de suas atribuições, composição, estrutura e atuação. Os resultados dessas variáveis definem a trajetória institucional da agência, que é um dos elementos essenciais para analisar uma prática institucionalizada.

As condições institucionais para o planejamento urbano serão analisadas de forma mais ampla e vinculadas ao contexto de cada período, definido a seguir, o que interferirá diretamente nas variáveis apontadas anteriormente. Algumas dessas variáveis serão as relações estabelecidas entre agências e as demais partes envolvidas para cumprir o processo de planejamento, o que implica, por exemplo, elaborar e instituir planos, instrumentos, regras e políticas públicas, bem como a relação entre Executivo e Legislativo.

As práticas profissionais serão analisadas sobre as ações de profissionais com formação em curso de nível superior devidamente habilitados para exercerem a profissão na área relacionada ao campo do planejamento urbano, de modo geral, arquitetos e urbanistas, no caso desta pesquisa. As agências possuem profissionais referidos como técnicos para diferenciar das pessoas que ocupam cargos políticos, referidos como políticos, mas sem formação em ciência política. As práticas profissionais dos técnicos das agências, geralmente, estarão junto com a análise da atuação da agência, a fim de evitar uma abordagem pessoal. Fora das agências de Estado, estão os profissionais liberais, as pessoas físicas, bem como as pessoas jurídicas de direito privado como, por exemplo, escritórios, fundações, associações e organizações compostas por profissionais.

O planejamento urbano é composto por uma parte técnica e outra política, a relação entre elas impacta diretamente o processo de planejamento e os resultados, como será analisado para o caso da elaboração e aprovação da política urbana, do plano diretor, dos instrumentos de planejamento, bem como da implementação desses dois últimos.

Os municípios analisados foram Porto Alegre e São Paulo, por terem sido referência no processo de institucionalização do planejamento e por compartilharem problemas de institucionalização semelhantes. Posteriormente, a análise foi aprofundada com exemplos em Porto Alegre.

A pesquisa está organizada em três partes, que são as fases do processo de institucionalização do planejamento urbano, a começar pela sua concepção e início da institucionalização. A delimitação temporal tem a finalidade de servir como referência e auxiliar

na contextualização histórica. A conjuntura de eventos, cujas datas podem apresentar algumas variações, sustenta e confere coerência a cada fase.

A primeira fase – *planejamento e suas ideias* – abordou as agências de urbanismo, as primeiras práticas e experiências de planejamento, com pouca integração, seguidas dos problemas urbanos na América Latina nos anos de 1950 e 1960, que levaram à concepção de planejamento integrado. Surgiu a expressão planejamento para o desenvolvimento, e as referências desse planejamento foram a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a *Tennessee Valley Authority (TVA)*, nos Estados Unidos.

Os planos urbanísticos, até esse período, estavam voltados a modelos físico-espaciais e muitos faziam referência aos conceitos da Carta de Atenas, decorrente do IV CIAM. O plano, elaborado principalmente por arquitetos, representava um modelo a ser atingido em determinado prazo, e a estrutura administrativa municipal estava voltada para a função básica de executar as obras públicas previstas no plano e licenciar as privadas conforme o modelo do plano.

A transição do plano urbanístico para o planejamento urbano começou com as ideias de integração, foram criadas as equipes multidisciplinares e os setores de planejamento, e a atividade passou a ser vista como processo contínuo e permanente. Essa concepção foi e ainda é considerada a base do planejamento urbano. A Carta dos Andes foi analisada como uma síntese das ideias da época e utilizada como referência para estabelecer a metodologia do planejamento urbano.

A partir da definição do que é planejamento urbano, método, composição e implicações, foram verificadas as transformações rumo à institucionalização. A segunda fase – *institucionalização do planejamento* – verificou as transformações institucionais a partir da concepção analisada na fase anterior. Foram criadas diversas agências de planejamento, instituições de ensino e pesquisa, associações civis, políticas públicas e planos. Os recursos humanos foram capacitados, o processo de planejamento foi iniciado, os planos foram elaborados, as leis foram instituídas, os instrumentos começaram a ser criados, mas era necessário cumprir as etapas seguintes do processo e também instituir a política urbana.

A terceira fase – *entraves ao planejamento* – identificou e analisou as pendências, as falhas e os entraves que ficaram evidentes e impactaram a institucionalização. A política urbana foi instituída com atraso e de forma incompleta. O planejamento, como processo, não ocorreu. A redemocratização foi utilizada de forma conveniente para viabilizar interesses individuais e

para promover flexibilizações indiscriminadas, que foram legitimadas sob justificativas de causas sociais definidas de maneira democrática. O planejamento urbano, no Brasil, na concepção e na prática, apresentou problemas técnicos, profissionais, políticos e institucionais. A implementação<sup>11</sup> do plano diretor, em Porto Alegre, mostrou-se voltada ao licenciamento urbanístico no contexto de flexibilizações e de "planejamento estratégico" com poucos critérios técnicos. O Quadro 01 sintetiza e contextualiza as fases e os períodos.

---

<sup>11</sup> Com origem na língua inglesa, o termo implementação significa: (v) to put (a plan or system) into operation, e.g. Congress refused to pass the bill that would implement tax reforms; (n) a tool or other piece of equipment for doing work, e.g. farm implements (CAMBRIDGE, 1999) – implementar deve ser entendido no sentido de execução, prover as condições necessárias, o que inclui instrumentos e estruturas, para um plano/atividade/projeto ser executado, por exemplo: implementação do plano de marketing, implementação de políticas públicas, implementação da estratégia, etc. Implementar é criar certas condições para que alguma coisa seja alcançada ou colocada em prática.

TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL				
Período	Plano Urbanístico (engenheiros)	Plano Urbanístico (arquitetos)	Planejamento Integrado	Planejamento Estratégico
<b>Referência temporal</b>	Até anos de 1930	Anos de 1940 a 1960	Anos de 1960 a 1990	A partir dos anos de 1990
<b>Nome do plano no nível municipal</b>	Plano de melhoramentos, embelezamento ou saneamento	Plano diretor	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) ou Integrado (PDDI)	Variável
<b>Escopo do plano</b>	Físico-territorial	Físico-territorial com visão social.	Físico-territorial; político-institucional; econômico; social.	Instrumentos para o licenciamento urbanístico
<b>Conteúdo principal e aplicado do plano</b>	Projetos urbanísticos	Projetos urbanísticos, zoneamento e regime urbanístico	Objetivos e metas a serem cumpridos no processo, definição do processo, zoneamento e regime urbanístico	Zoneamento, regime urbanístico e instrumentos para flexibilização e licenciamento urbanístico
<b>Resultados da aplicação do plano</b>	Obras públicas e relatórios	Obras públicas, relatórios e licenciamentos	Continuidade do processo de planejamento e sistema de planejamento	Licenciamentos urbanísticos, flexibilizações e parcerias público-privadas
<b>Agência Municipal</b>	Secretaria de Obras Públicas	Secretaria de Obras Públicas	IPPUC, COGEP, SPM	SMAMUS
<b>Agência Federal</b>		DASP, SAREM	SERFHAU, CNPU, CNDU	
<b>Apoio externo</b>		FGV/ EBAP, SAGMACS, CEPAM, IBAM	Cursos universitários de pós-graduação em planejamento urbano	Empresas nacionais e internacionais de consultoria
<b>Contexto internacional</b>	Revolução Industrial, I Guerra	II Guerra, IV CIAM e Carta de Atenas	OEA, CINVA	
		Estado de bem-estar social		Neoliberalismo
<b>Contexto no Brasil</b>	1ª República	Estado Novo e 2ª República (1ª redemocratização)	Regime autoritário político-militar	2ª Redemocratização CF (1988) e EC (2001)
<b>População</b>	Predominantemente rural		Crescimento urbano acelerado	Crescimento urbano reduzido
<b>Abordagem na pesquisa</b>			<b>Fase 1</b>	<b>Fase 2</b>
				<b>Fase 3</b>

Quadro 01: Trajetória do planejamento urbano no Brasil.

Fonte: elaborado por Tochetto a partir de Villaça (1999), Feldman (2021) e Tochetto (2016) e com base na presente pesquisa.

## CAPÍTULO 1 | CONCEITOS E CONTEXTOS DO PLANEJAMENTO

Planejamento é o melhor aproveitamento de recursos para atingir um propósito previamente estabelecido, ou seja, implica definir objetivos precisos, atingíveis e possíveis de verificação e que se estabelecem por meio de processos sócioespaciais e técnico-políticos. O termo recursos deve ser entendido da forma mais ampla possível, como pecuniários e humanos, por exemplo, e em termos de instrumentos disponíveis e a serem criados para a implementação do plano.

Benedicto Silva (1964, p. 47), reconhecido autor e professor de planejamento e administração pública, analisou que “o planejamento é inerente a todos os desígnios humanos, coletivos ou individuais. Logo, é um processo contínuo na vida de cada ser racional e de cada instituição”. Se o planejamento é inerente ao ser humano, a eficácia dessa atividade estará diretamente relacionada à capacidade intelectual, ao conhecimento de quem a pratica e aos meios disponíveis para sua implementação, bem como a devida capacidade de compreender as diferenças básicas entre elaborar um plano e planejar.

O planejamento deve ser analisado e definido sob determinados critérios, diferentes para cada tipo de análise e para cada autor, entretanto, alguns são essenciais, como a condição de processo e o que B. Silva (1964) definiu como cânones éticos, princípios lógicos e regras técnicas, sintetizados no Quadro 02.

<b>UMA TEORIA GERAL DE PLANEJAMENTO</b>		
<b>Cânones éticos</b>	<b>Princípios lógicos</b>	<b>Regras técnicas</b>
Máxima conveniência social	Pesquisa	Exatidão
Honestidade	Previsão	Precisão
Publicidade	Inerência	Especificação
Aceitabilidade	Universalidade	Limitação espacial
Benefício	Exequibilidade	Limitação temporal
Sanção	Economia	
	Equilíbrio	
	Oportunidade	

Quadro 02: Uma teoria geral de planejamento.

Fonte: elaborado por Tochetto com base em B. Silva (1964).

No planejamento realizado pelo Estado, onde está inserido o planejamento urbano, também chamado de planejamento local, B. Silva (1964) definiu diferentes modalidades de planejamento referentes à área de incidência, à inclusividade, à racionalidade, ao conteúdo ideológico e à periodicidade, conforme dispostas no Quadro 03. Estas modalidades podem ser analisadas como variáveis do planejamento no caso da racionalidade e do conteúdo ideológico,

para definir um tipo de planejamento. A maior parte das demais, marcadas na cor cinza, no caso do planejamento integrado, são elementos a serem considerados e integrados.

Área de incidência	Inclusividade	Racionalidade	Conteúdo ideológico	Periodicidade
Internacional	Parcial	Inorgânico	Democrático	Curto prazo
Nacional	Setorial	Empírico	Intervencionista	Intermediário
Regional	Global	Científico	Totalitário	Longo prazo
Estadual				
Local (município)				

Quadro 03: Modalidades de planejamento.

Fonte: elaborado por Tochetto com base em B. Silva (1964).

O planejamento urbano é uma atividade-meio cujo objetivo principal e essencial é o aproveitamento máximo dos recursos disponíveis na busca de melhoria das condições socioespaciais da população de determinado município. Os setores do planejamento podem ser identificados por diversas nomenclaturas e conceituações, tais como econômico, político-administrativo, físico-territorial e social. A setorização é possível do ponto de vista analítico, mas sempre implica algum nível de sobreposição, além de um imprescindível grau de integração entre os setores. No Brasil, o planejamento urbano<sup>12</sup>, em princípio, deve abranger os quatro setores mencionados de forma integrada e com base no setor físico-territorial. O Executivo municipal é responsável pelo planejamento urbano e sua implementação ("fazer"), e um dos seus objetivos principais é a melhoria das condições socioespaciais no município, o que compreende as áreas urbana e rural.

A atividade requer a identificação de demandas sociais por meio de pesquisas técnicas, com a participação da população e de seus representantes políticos, a serem analisadas e hierarquizadas de forma técnica e política, com base em formação profissional científica e especializada. A parte técnica deve analisar as demandas sociais e demais questões vinculadas ou pertinentes à melhoria da qualidade de vida. Dessa análise, resultam as diversas possibilidades para atender às demandas sociais. As partes política e técnica, em conjunto, decidem, entre as possibilidades apresentadas, quais serão as priorizadas, as adotadas e como,

<sup>12</sup> O termo planejamento urbano, no Brasil, na maioria das vezes, está limitado às áreas urbanas, ou seja, áreas delimitadas por perímetro urbano ou pela presença dos serviços públicos mínimos necessários para caracterizar uma área como urbana. Entretanto, ele não deve ser assim entendido nem realizado. O termo deve ser entendido como planejamento socioespacial da área de jurisdição municipal. A definição socioespacial é mais abrangente do que a físico-territorial, pois, nesse caso, não é possível separar a sociedade do espaço ou este daquela, pois mudanças sociais repercutem no espaço e vice-versa. Da mesma forma, planejar ou intervir pensando apenas no espaço ou apenas na sociedade mostra-se ineficiente e ineficaz. O planejamento físico-territorial é mais limitado que o planejamento urbano entendido no sentido socioespacial e compreendendo o rural e a rede de cidades.

o que vai gerar o plano. Portanto, a elaboração do plano diretor é um trabalho técnico e político voltado para a melhoria socioespacial. Não é possível planejar, elaborar plano nem fazer política pública sem o devido conhecimento, tanto o técnico em planejamento e em ciência política, quanto o político vinculado às demandas sociais, culturais, ambientais, etc. O planejamento que não consegue estabelecer e se basear nesses princípios, bem como articulá-los de forma consistente e não obedece aos cânones éticos, aos princípios lógicos e às regras técnicas apontados por B. Silva (1964), perde as condições necessárias de planejamento.

Planejamento é o “[...] procedimento intelectual de selecionar objetivos, de prever e dispor os meios necessários para realizar – em local certo e tempo prefixado – fins exata e precisamente definidos”, sintetizou B. Silva (1964, p. 121). Planejar equivale a responder claramente às seguintes questões: o que fazer, onde fazer, quando fazer e com o que fazer. Esses elementos básicos permitem iniciar uma análise sobre as práticas de planejamento no Brasil, especificamente o planejamento urbano, foco desta pesquisa.

Os graus de racionalidade do planejamento, definidos por B. Silva (1964) como inorgânico, empírico e científico, possibilitam compreender a ausência de resultados ou os resultados exíguos de práticas de planejamento do Estado. O autor analisou os planos econômicos e administrativos do Brasil, mas o mesmo quadro pode ser aplicado na análise a ser realizada sobre o planejamento urbano.

O *planejamento inorgânico* é oportunista, fortuito e limitado. É um procedimento instintivo e inconsciente, uma prática natural realizada pelo homem desde o Paleolítico Inferior, quando buscava abrigo no ambiente natural, geralmente nas cavernas, e a obtenção de alimento era por meio da caça, da pesca e da coleta de frutos (B. SILVA, 1964).

O *planejamento empírico* é praticado por pessoas insuficientemente conhecedoras de técnicas de planejamento, mas que são adeptas da ideia e a defendem, tomam a iniciativa ou assumem a responsabilidade de elaborar planos para atingir esse ou aquele propósito. Essa modalidade é limitada a decisões genéricas, vagas, difusas, com base em propósitos mal definidos (B. SILVA, 1964). Um dos exemplos apresentados pelo autor foi o Plano SALTE (1949-1953), que falhou na etapa final de um trabalho de análise e síntese. Outro exemplo foi o Plano de Valorização Econômica da Amazônia que, de acordo com o autor, não resultou de um procedimento racional, a iniciar pela seleção de objetivos e pela previsão realista dos meios necessários para realizá-los. É um planejamento primário.

O *planejamento científico*, como técnica científica, prática profissional ou simplesmente planejamento, é altamente organizado e integrado. É um processo contínuo em que todos os aspectos do plano e de sua execução sofrem reexames constantes e sistemáticos a partir da experiência e do monitoramento da tarefa em execução. Pressupõe um conjunto de decisões, estudos e projetos técnicos sobre coisas que deverão ser feitas, diferentemente do empírico/primário, que é vago e genérico. A modalidade atinge o limite máximo possível porque segue padrões, e o padrão central é o objetivo precisamente definido. Os demais padrões, precisamente definidos, são: (a) qualitativos e quantitativos; (b) processuais e tecnológicos, ou seja, os recursos profissionais de realização, inclusive os de capacidade humana; (c) financeiros, isto é, os recursos suficientes e os custos unitários das coisas compradas, dos serviços utilizados e dos produtos acabados (B. SILVA, 1964).

### **1.1 TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO**

Na Europa, o plano urbanístico surgiu para tratar problemas de habitação, saneamento, segurança pública e embelezamento gerados e agravados pela Revolução Industrial. Um exemplo é as reformas de Paris, administradas por Georges-Eugène Haussmann, na segunda metade do século XIX. Logo na sequência, no período da pós-Primeira Guerra (1914-1918), surgiram os planos de reconstrução, contemporâneos dos planos de embelezamento ou melhoramentos, da Primeira República no Brasil. Os planos desse período eram concebidos de forma semelhante devido à circulação de ideias entre Brasil e Europa, principalmente entre os engenheiros, profissionais responsáveis pelos planos. No Brasil, a atuação do engenheiro Saturnino de Brito se destacou na primeira metade do século XX.

No Brasil, sem as consequências da industrialização e da Primeira Guerra, mas ciente delas, Brito defendeu a importância de pensar o crescimento das cidades, os problemas sanitários, bem como de evitar problemas futuros. A palavra planejamento não era utilizada. O foco estava na elaboração do plano, que Brito chamou de *plan d'ensemble*, para evitar problemas futuros, e na necessidade de revisá-lo periodicamente. Não existia a concepção de planejamento no sentido científico e de processo, pois planos urbanísticos eram elaborados para serem implementados em um prazo de 10 a 30 anos. Os planos de saneamento, muitos de autoria de Brito<sup>13</sup>, e os de melhoramentos, como o Plano Geral de Melhoramentos para Porto

---

<sup>13</sup> Ver Tochetto (2016).

Alegre<sup>14</sup>, de 1914, e o plano de Pereira Passos para o Rio de Janeiro, de 1904, eram planos urbanísticos.

No Brasil, a história do planejamento urbano foi dividida em três períodos por Flávio Villaça (1999)<sup>15</sup>. O primeiro, de 1875 a 1930, é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento, ainda herdeiros da forma monumental para substituir a forma medieval na Europa e a colonial no Brasil. As referências foram o urbanismo de Versalhes, de Washington, de Haussmann e de Pereira Passos. Os planos desse período até meados dos anos de 1950, no Brasil, eram planos urbanísticos, porque estavam vinculados ao planejamento das obras, a um modelo de cidade a ser atingido, e eram essencialmente físico-territoriais.

O segundo período, de 1930 a 1990, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados “problemas urbanos”, e sobrevive nas concepções ainda dominantes de planejamento urbano *stricto sensu*. O terceiro, a partir de 1990, é uma reação ao anterior. O primeiro representa o passado, e o terceiro, ainda o futuro, analisou Villaça (1999).

O segundo período está dentro do período de análise desta pesquisa, que será dividido em dois subperíodos. Embora seja possível verificar continuidade e aprimoramento de ideias, também ocorrem mudanças significativas como, por exemplo, na concepção de planejamento, na metodologia e na estrutura administrativa dos Executivos.

O subperíodo 2.1 é contemporâneo da Segunda Guerra (1939-1945), inicia-se nos anos de 1930 e termina nos anos de 1950. Os planos continuaram a ser urbanísticos, mas passaram a ser chamados de planos diretores, e os arquitetos assumiram o protagonismo na atividade, com destaque aos adeptos da corrente defendida pelos membros do CIAM, da corrente do urbanismo modernista. Alguns arquitetos que se destacaram foram Le Corbusier e Alfred Agache que, entre outros planos, elaborou o Plano Diretor do Rio de Janeiro em 1930, e Lucio Costa, autor do plano para Brasília.

Uma observação mais ampla sobre o planejamento no Brasil permite cruzar as análises de Villaça com a prática e a formação em planejamento além do campo do planejamento urbano como, por exemplo, com o do planejamento administrativo. Podem-se somar a isso as

---

<sup>14</sup> Ver C. F. Souza (2010).

<sup>15</sup> Flávio Villaça foi arquiteto pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP; Master of City Planning, Georgia Institute of Technology, Atlanta, Ga. EUA (1958); Doutor em Geografia Humana pela USP (1979); Pós-Doutor no Departamento de Geografia da Universidade da Califórnia, Berkley, EUA (1985); Professor titular de Planejamento Urbano na FAU-USP.

experiências com os planos quinquenais e econômicos no Brasil e em outros países, como os da URSS.

Existiam duas correntes paralelas de planejamento: a do urbanismo, com origem nos planos de melhoramentos ou planos diretores, que envolvia essencialmente profissionais da área da engenharia e da arquitetura e urbanismo, com eventual participação de profissionais de outras áreas; e a da administração pública, que envolvia economistas e administradores principalmente.

Os conhecimentos e as práticas adotadas nos planos, até então separados em setores administrativo/econômico e físico-territorial, passaram a ser analisados de forma integrada e dentro de uma concepção de planejamento como processo. Na América Latina, esse movimento começou na década de 1950; no Brasil, começou com o planejamento regional, no final da mesma década e, na década seguinte, chegou ao planejamento urbano. O período foi chamado de planejamento integral, na América Latina, e de planejamento integrado no Brasil. A fim de facilitar o entendimento e desenvolvimento de alguns termos e conceitos utilizados e construídos ao longo da pesquisa, alguns estão sintetizados no Apêndice A.

O subperíodo 2.2 é contemporâneo ao Regime Militar (1964-1985). Inicia nos anos de 1960 e termina nos anos de 1990, contempla o planejamento integrado, marcado pela fusão das correntes de planejamento, pela racionalização da atividade, pela visão multissetorial e pelas equipes multidisciplinares – com participação de arquitetos, sociólogos, economistas, administradores, geógrafos, demógrafos, engenheiros, advogados, etc. – e inclusive com a participação de estrangeiros. Os planos passaram a ser chamados de plano de desenvolvimento. Em nível municipal, o termo que passou a ser utilizado para designar estes novos planos foi plano diretor de desenvolvimento urbano ou plano diretor de desenvolvimento integrado.

O período posterior ao do planejamento integrado é o do planejamento estratégico, que será definido, ao final desta pesquisa, a partir das práticas de planejamento urbano. A periodização e suas características gerais estão dispostas no Quadro 1 da Introdução, que sistematiza a trajetória do planejamento urbano no Brasil.

## **1.2 ORGANIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

No Estado Novo (1937-1945), com Getúlio Vargas na presidência, iniciou-se uma busca pela organização e pela racionalização do serviço público, bem como para a implementação da

burocracia, no sentido de sistematização da execução da atividade pública, especialmente da administração. Procurou-se colocar funcionários com cargos bem definidos e pautados por um regulamento fixo, com rotina determinada de trabalho e hierarquia com linhas de autoridade e responsabilidade bem demarcadas. A administração pública federal, relatou Luis Simões Lopes (RAE, 1984), estava

[...] cheia de vícios, resultantes do regime do "pistolão" até então adotado para o provimento dos cargos públicos. As nomeações eram reservadas à clientela política e, na maioria dos casos, não recaía em pessoas devidamente habilitadas ao eficiente exercício das funções do Estado. E sem um serviço público eficiente e insuspeito não é possível administrar e conseqüentemente, bem governar o país.

A Comissão de Reforma Administrativa, presidida por Lopes em 1936, promoveu a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que também o teve na posição de presidente. O conselho classificou os cargos, os respectivos padrões de vencimentos e estabeleceu o sistema de mérito para ocupá-los. Dois anos depois, em julho de 1938, para substituir o conselho, foi criado, diretamente subordinado à Presidência da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), conforme previsto na Constituição Federal (1937).

Algumas das funções do departamento eram integrar os setores da administração pública, selecionar e aperfeiçoar o corpo administrativo, buscar a eficiência do serviço público, elaborar propostas do orçamento federal e fazer fiscalização orçamentária. Encarregado de proceder à reforma da administração federal, o DASP consolidou a aplicação do sistema de mérito por meio da generalização de concursos para ingresso no serviço público e da promoção do aperfeiçoamento técnico dos funcionários em cursos especializados no país e no exterior (RAE, 1984). Desde que foi criado, de 1938 a 1945, o DASP foi presidido por Lopes.

Ao término do primeiro governo de Vargas, apenas 10% dos 200 mil candidatos submetidos a concurso mostraram-se adequados aos quadros pretendidos, o que evidenciou a falta de preparo básico da maioria dos candidatos, falhas na formação de pessoal especializado e até mesmo ausência de formação de profissionais como, por exemplo, economistas e administradores, relatou Lopes (RAE, 1984). A falta de profissionais qualificados era um entrave à "administração moderna", tanto no setor público como no setor privado, o que evidenciou a necessidade de promover formação técnica nessa área.

Durante o segundo governo de Vargas (1951-1954), em 1951, foi implementado o Plano de Reparcelamento Econômico do Brasil, também chamado de Plano Lafer, devido ao nome do ministro Horário Lafer, autor do plano. Os objetivos do plano eram criar novas formas de

gerar energia no país, melhorar o parque industrial de base, aumentar o nível de produção agrícola com melhoria e desenvolvimento de novas técnicas e aumentar a exportação de commodities como, por exemplo, milho, soja, café e outros produtos. Um dos marcos do plano foi a criação da Petrobrás. A implementação contou com recursos financeiros dos Estados Unidos, e os projetos eram analisados por uma comissão formada por integrantes do Brasil e dos Estados Unidos, sem a participação direta do congresso brasileiro. Foram criadas condições institucionais, econômicas e políticas para o desenvolvimento industrial e para a ampliação da discussão sobre o planejamento econômico e sobre a adoção de políticas econômicas vinculadas a planos de governo.

O DASP começou a perder forças a partir de 1945, depois foi reestruturado e esvaziado. Na Reforma Administrativa de 1967, foram criados ministérios específicos para incorporar atribuições do DASP, que foi transformado em Departamento Administrativo do Pessoal Civil. Embora seu nome tenha sido alterado, permaneceu com a mesma sigla.

A Segunda Guerra foi um fator decisivo para promover mudanças no planejamento. No Brasil, marcou o início do período "desenvolvimentista", avaliou B. Silva (1964). Os recursos administrativos e gerenciais, devido à Guerra, foram postos à prova. Tarefas administrativas complexas nunca demandadas antes, como a invasão da Normandia, o Projeto Manhattan e outros de grande envergadura, exigiram alta capacidade de recursos humanos. O planejamento foi reforçado e aprimorado no pós-guerra, marcado pela organização dos Estados para um planejamento macro. A fim de assegurar o êxito das reformas no serviço público e das que seriam intensificadas no pós-guerra, Lopes (RAE, 1984) avaliou que era necessário criar uma entidade pioneira de ensino e pesquisa capaz de preparar o pessoal destinado ao desenvolvimento econômico e social do país.

Havia interesse do Estado e dos cidadãos em criar uma entidade independente, de direito privado, porém subvencionada pelo Governo, dadas as suas finalidades de interesse público, para qualificar e formar pessoal indispensável a "uma administração moderna", tanto no setor público como no setor privado. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi criada em 1944 com o objetivo de preparar pessoal qualificado para a administração pública e privada. Lopes ocupou o cargo de presidente da Fundação por vários anos. Em 1952, na FGV, foi criada a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP). B. Silva foi membro da comissão organizadora e fundador da FGV e responsável pelo projeto de criação da escola. Essa se mantém com uma longa história de formação de profissionais e de produção técnica.

A EBAP teve origem no Programa de Cooperação Técnica em Administração Pública, vinculado ao *Point Four*<sup>16</sup> e à *United States Agency for International Development (USAID)*<sup>17</sup>, esta articuladora dos planos da Aliança para o Progresso<sup>18</sup>. O treinamento de especialistas em administração estava entre as principais metas do programa e efetivou-se, no Brasil, via FGV. Lopes integrava o Conselho Internacional do Serviço Social, órgão de assessoria do secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), e B. Silva, Cleanto de Paiva Leite e Astério Dardeau Vieira eram da carreira de técnicos administrativos do DASP que estavam servindo no Secretariado Internacional das Nações Unidas. Esses vínculos colaboraram para que, na Assembleia Geral da ONU, realizada em Paris, em 1948, fosse aprovado o Projeto de Resolução nº 246, apresentado pela delegação do Brasil, para a ONU estabelecer e executar um programa internacional de assistência técnica voltado ao ensino e ao estudo da administração (FELDMAN, 2021).

A série *Cadernos de Administração Pública*, da FGV, foi inaugurada por B. Silva em abril de 1954, e foi até a 82ª edição no ano de 1971. As publicações eram voltadas ao programa de pesquisa sobre administração pública brasileira, fruto de convênio entre a FGV e a Fundação Ford. O objetivo do programa era aumentar a bibliografia especializada por meio de trabalhos que demonstrassem a experiência brasileira e os estudos da problemática administrativa da

---

<sup>16</sup> Em 1950, foi aprovado o *Act International Development* (ou *Point Four Program*), um programa de cooperação técnica, com fundos provenientes de várias agências estadunidenses e da ONU (FELDMAN, 2021).

<sup>17</sup> A USAID foi criada como agência de assistência técnica e financeira para a América Latina, em novembro de 1961, para constituir o eixo mobilizador das operações da Aliança pelo Progresso, durante o apogeu da Guerra Fria, pelo presidente dos Estados Unidos John F. Kennedy, por meio do *Foreign Act* de 1961, como resultado da unificação dos programas de auxílio internacional ativos nos Estados Unidos. A agência apoiou várias entidades brasileiras na gestão de setores de infraestrutura nacional e na gestão pública, com o envio de especialistas e a oferta de bolsas de estudo para aperfeiçoamento técnico de brasileiros em universidades americanas. As áreas de especialização oferecidas visavam a melhorias na gestão financeira e administrativa dos municípios e no planejamento regional. A atuação da agência resultou no fortalecimento de programas de administração pública em universidades de todo o país e, especialmente, na FGV e no IBAM, seu braço municipalista (FRANCISCONI, 2021a; FELDMAN, 2021). Danilo Landó, Lordello de Mello, Jorge Guilherme Francisconi, entre muitos outros, receberam bolsa da USAID para estudar em escolas de administração pública, nos EUA, com disciplinas de economia urbana, planejamento urbano, gestão metropolitana, sociologia urbana, política urbana, etc. A interdisciplinaridade estava voltada a uma visão de gestor público para gerenciar e administrar a cidade, o que desapareceu a partir de 1988.

<sup>18</sup> A Aliança para o Progresso foi um projeto político executado pelo governo dos Estados Unidos durante a presidência de John F. Kennedy. O objetivo foi integrar os países da América nos aspectos político, econômico, social e cultural frente à URSS e ao comunismo, vistos como ameaças ao continente americano. A Carta de Punta del Este, de agosto de 1961, foi o delineamento do projeto da Aliança para o Progresso, com a reunião dos dirigentes latino-americanos para criarem planos de desenvolvimento nacional a serem auxiliados pelo governo estadunidense. Foi um plano de cooperação decenal, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico, social e político. Esse projeto constava de três elementos, percebidos como interdependentes: o crescimento econômico, as mudanças sociais estruturais e a democratização política.

época, de modo a contribuir para o desenvolvimento de uma doutrina e de uma literatura genuinamente brasileira no campo da Administração<sup>19</sup>.

O Curso de Planejamento Regional de Belém do Pará, realizado em 1955, foi promovido pela EBAP, coordenado por B. Silva e contou com a colaboração da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). O curso teve quatro matérias: Introdução ao Estudo do Planejamento, Geografia Econômica, Antropologia Cultural e Planejamento Regional. A criação e a atuação da EBAP podem ser consideradas como elementos fundamentais da transição do plano urbanístico para o planejamento integrado e um dos marcos da institucionalização do planejamento no Brasil.

A matéria Planejamento Regional ficou a cargo de John Friedmann e deu origem à publicação *Introdução ao Planejamento Democrático* (FRIEDMANN, 1959). O autor estava diretamente vinculado ao programa *Point Four* e obteve o título de Doutor em Planejamento na Universidade de Chicago, com a monografia *The spatial structure of economic development in the Tennessee Valley*, baseada em sua experiência na TVA, de 1952 a 1954. O autor defendeu o papel do planejamento como o terceiro caminho entre o *laissez-faire* e a ditadura. A publicação preencheu uma lacuna na literatura sobre as modernas técnicas administrativas, avaliou B. Silva (1959).

O foco proposto por Lordello de Mello<sup>20</sup>, recém-chegado dos Estados Unidos à FGV nos anos de 1950, foi profissionalizar e aperfeiçoar a gestão local com “gerentes executivos” contratados por políticos eleitos para qualificar as administrações municipais, solução semelhante à dos *urban managers* aplicada nos EUA. A iniciativa não teve sucesso, entretanto, foi criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1952, que se tornou um importante centro nacional e mundial de pesquisas, estudos e qualificação de gestores e planejadores municipais, explicou Francisconi (2021a).

---

<sup>19</sup> As publicações foram retomadas em 1980, com a série Cadernos EBAP, que gerou 127 edições, a última foi em 2002. Bianor Scelza Cavalcanti, professor e diretor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da FGV, destaca que "é relevante lembrar, ao se ter em conta o programa editorial da EBAPE, a complementaridade das séries CADERNOS, com a Revista de Administração Pública (RAP), editada desde 1967 e hoje consolidada nos meios acadêmico e profissional, bem como com a Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão (RPBG), editada em parceria com o INDEG/ISCTE de Lisboa desde 2002".

<sup>20</sup> Diogo Lordello de Mello foi bacharel em direito e oficial da ativa da Força Aérea Brasileira, na especialidade de Comunicações. Tinha interesse na administração pública, motivo pelo qual o governo do Paraná o designou para um Curso de Especialização em Administração Pública na Universidade da Califórnia (UCLA), com a condição de, ao retornar, prestar serviços ao Departamento de Assistência Técnica aos Municípios do Estado do Paraná (DATM). Mello ajudou a organizar e foi o primeiro Superintendente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), voltado ao apoio técnico e à defesa dos interesses dos municípios.

Paralelamente ao curso da EBAP, foram promovidas conferências sobre temas afins. B. Silva (1964) relatou que assumiu o tema Teoria Geral do Planejamento para apresentar em uma das conferências, devido à sua afinidade com o planejamento governamental, tema sobre o qual já falara no Rio de Janeiro, em 1943, com o apoio do DASP, e em San Juan de Puerto Rico, em 1952, com o apoio da Universidade de Puerto Rico. A conferência deu origem ao texto que, a partir 1956, passou a ser utilizado no Curso de Teoria e Prática do Planejamento e, posteriormente, foi publicado com o título de *Uma Teoria Geral de Planejamento* (B. SILVA, 1964).

O planejamento, em seu sentido mais amplo, como defendiam os autores da área da administração pública, era visto como a “arma poderosa para superar o subdesenvolvimento”.

B. Silva (1964, p. 17) alertava que era necessária sustentação teórica para o planejamento e

na luta universal contra o atraso, em que três quartas partes do mundo se acham empenhadas, o planejamento veio ocupar posição de destaque como arma poderosa quase invencível. O Congo Belga, a Índia, o México, o Paquistão, Israel, o Egito, a Guiana Holandesa, a Venezuela, a Colômbia, o Peru e muitos outros países acham-se engajados na execução de planos contra as sordidezes e precariedades do subdesenvolvimento.

Na década de 1960, começou um esforço para integrar as correntes de planejamento da economia, da administração e dos planos urbanísticos em busca de maior eficiência no serviço público. Nos municípios mais populosos, isso apareceu na reformulação da estrutura administrativa do Executivo. O setor de urbanismo, nas secretarias municipais de obras, onde era realizado o plano urbanístico, transformou-se em secretaria ou autarquia específica de planejamento, também responsável por atividades da administração pública e do orçamento. Foram incorporadas a esse órgão as atividades do gabinete ou coordenadoria de planejamento, setor vinculado diretamente ao prefeito para assessorá-lo em atividades voltadas a administração e gestão. A proposta visava a um órgão municipal integrado com um olhar mais abrangente e multidisciplinar para assessorar o prefeito em decisões, coordenar ações e estabelecer ligações entre Executivo e Legislativo, no nível municipal, e com os demais poderes nos níveis estadual e federal, como será apresentado na Fase 2 desta pesquisa; a concepção será apresentada no final da Fase 1.

As mudanças no planejamento foram analisadas por B. Silva (1964) como uma das repercussões da guerra, pois os executivos começaram a notar, nos trabalhos administrativos diários, que necessitavam de conhecimentos diversificados que envolviam antropólogos, sociólogos, psicólogos, economistas e outros cientistas sociais. A equipe de trabalho multidisciplinar promoveu a complexidade na tarefa executiva, e o foco das reformas

urbanísticas, antes orientadas à otimização do complexo agroexportador predominante desde o fim do século XIX, passou a incorporar preocupações sociais de reprodução dos trabalhadores, tais como habitação, transporte e infraestruturas urbanas, apontou o autor.

No Brasil, o foco do planejamento movimentava-se na direção de compreender a realidade por meio de estudos sociais como, por exemplo, demonstraram os estudos do arquiteto Maurício Cravotto, trazidos e aplicados, em Porto Alegre, por Edvaldo Pereira Paiva, por meio do Expediente Urbano<sup>21</sup>, e do Padre Louis-Joseph Lebret, por meio do movimento Economia e Humanismo na América Latina e da Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS)<sup>22</sup>.

### **1.3 PRÁTICA INSTITUCIONALIZADA**

A tese de MacCormick (2011) afirma que o mundo dos seres humanos compreende, além de realidades e fatos puramente físicos, fatos institucionais. São fatos que dependem da interpretação de coisas, de ações singulares e de comportamentos a partir de um quadro normativo específico. Os exemplos apresentados pelo autor são: um pedaço de plástico colorido com marcações específicas; um disco preso por uma tira, com marcas visíveis simetricamente distribuídas ao longo do perímetro e ponteiros que se movem; discos de metal, de diferentes dimensões, com uma figura gravada, em uma face, e números grandes gravados em outra. São necessárias mais informações, além da descrição física, para esses elementos terem a importância de um cartão de crédito, de um relógio e de uma moeda com valor de troca. Trata-se de realidades sociais que são institucionais do princípio ao fim.

Cada um dos elementos citados possui um conjunto de regras como, por exemplo, as regras relacionadas ao crédito, aos padrões de medição do tempo e à definição de dinheiro, seu valor, meios legais de obtenção, de tributação e de uso no contexto de trocas, de contratos e de dívidas. Sem essas regras, esses elementos não teriam os significados de cartão de crédito, de relógio e de moeda respectivamente. É a interpretação e o uso desses elementos, a partir das regras socialmente aceitas, que lhes conferem significado.

A prática institucionalizada demanda agentes que criem, recriem, sustentem, gerenciem, analisem, apliquem, controlem e tomem decisões sobre conjuntos de regras. No caso do Direito, para MacCormick (2011), ele é "institucional" no sentido de que é administrado

---

<sup>21</sup> Ver Maria Soares de Almeida (2004).

<sup>22</sup> Ver Virgínia Pontual (2016).

por "instituições", como os tribunais, as assembleias legislativas, o ministério público, as forças policiais e outras do mesmo tipo.

A agência institucional, ou instituição-agência, na definição de MacCormick (2011), que será chamada apenas de agência, é a divisão das funções entre diferentes pessoas, ou equipes de pessoas, de modo que haja agência formuladora de regras, aplicadora de regras, gerenciadora de ações e fiscalizadora. No Brasil, quando se trata da administração pública, costuma-se chamar de "órgão", termo utilizado pela bibliografia consultada nesta pesquisa. A integração entre agências vinculadas a atividades afins é essencial à institucionalização.

A prática social de formar filas é um dos casos analisados por MacCormick (2011) para definir uma prática institucionalizada e o papel da agência. É possível que uma prática institucionalizada tenha dois ou mais níveis como, por exemplo, o de formulação de regras e o de administração de regras. O primeiro é óbvio, mas o segundo pode ser subdividido em dois ou mais elementos. Um decide como aplicar as regras, e o outro fica responsável pelos instrumentos como, por exemplo, catracas ou bilhetes numerados. É possível incluir também a execução das decisões e, de forma mais geral, ações para garantir o cumprimento das boas práticas.

A análise de MacCormick (2011) está centrada em como o direito se manifesta em um "Estado de Direito", chamado de "Estado Constitucional Moderno", onde as diferentes instituições públicas, entre elas, as agências, estão encarregadas das funções de legislação, adjudicação, execução-administração e fiscalização. Para a unidade e coerência do Estado a que pertencem, é fundamental a interação eficaz, coordenada e equilibrada das agências no desempenho das suas funções. A coordenação e o equilíbrio constituem características da ordem institucional do Estado e também da área do direito que busca compreender este elemento de nível superior das ordens normativas institucionais, ou seja, o direito constitucional (MACCORMICK, 2011).

Parlamentos, tribunais, ministérios e departamentos governamentais, forças policiais e outras agências de aplicação da lei são agências, porque agir de várias maneiras características é a sua função. As sociedades, corporações e fundações dotadas de personalidade jurídica, por terem sido constituídas em conformidade com as condições legais, também são órgãos institucionais. Contratos, fideicomissos, bens, casamento e família, bem como outras instituições desse tipo não são agências em si, mas figuras que resultam de atos de pessoas e/ou agências institucionais (MACCORMICK, 2011).

No caso do planejamento, a prática institucionalizada está vinculada a uma agência e condicionada a um método com critérios específicos, a um conjunto de regras e sua aplicação e ao conhecimento profissional necessário para realizar a atividade, o que implica questões metodológicas e teóricas básicas de planejamento e sobre o objeto a ser planejado. Ao passar para o planejamento urbano, somam-se as teorias e metodologias de cada um dos quatro setores (social, físico-territorial, político-institucional e econômico). Esse planejamento demanda uma formação específica, além de um curso de graduação relacionado a algum de seus setores, motivo pelo qual, nos anos de 1970, começaram a ser criados cursos de pós-graduação em planejamento urbano e regional.

As décadas de 1950 e 1960 foram marcadas pela convergência e sistematização das ideias em circulação sobre o planejamento. Um dos documentos que sistematizou e sintetizou essas ideias foi a Carta dos Andes (CINVA, 1960). A partir de meados da década de 1960, a concepção de planejamento integrado começou a ser institucionalizada em nível municipal, como foi o caso dos municípios de Curitiba, de São Paulo e de Porto Alegre.

O planejamento, segundo Friedmann (1959, p. 150), implica, necessariamente, um grau de institucionalização e uma dinâmica institucional:

o planejamento compreende, portanto, além da criação de novos futuros, a descoberta de caminhos e meios para a conquista do objetivo. Noutras palavras, ele conduz à introdução, no presente, de certos elementos novos que orientarão o processo ativo de mudança social para direções previamente estabelecidas. Esta tarefa se realizará normalmente no planejamento por inovações institucionais: a criação de novos órgãos para cumprirem parte do programa de ação; reorganização de formas usuais de produção; o estabelecimento de novas regras que definam as relações sociais e econômicas entre os diferentes grupos ou classes; o exercício de regulamentações e controle; e outras formas de modificações institucionais. As instituições são os instrumentos pelos quais os homens norteiam e regulam seus esforços coletivos. São os meios que utilizamos para alcançar os estados futuros desejáveis.

A institucionalização por si só não basta, Friedmann (1959, p. 150) também chamou atenção para a tecnologia e a circulação das ideias:

[...] outros tipos de inovação, distintos dos institucionais, como, por exemplo, inovações no campo da tecnologia ou das ideias. Estas apresentam, sem dúvida, importantes implicações para o planejamento, mas não são usadas diretamente pelos planejadores na manipulação das atuais condições sociais, econômicas ou físicas. Elas ou são adaptadas ou mantidas fora, ou incorporadas às estruturas institucionais nas quais são empregadas como instrumentos efetivos da mudança social dirigida.

O conceito de formação institucional, na análise de Feldman (2021, p. 16), é "[...] o processo dinâmico em que se estabelecem as relações entre atores e regras, no qual interferem contextos temporais e espaciais, assim como interpretações, intervenções e contestações dos atores". Francisconi e Maria Adélia de Souza, em *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*:

*estudos e proposições alternativas* (IPEA, 1976), utilizaram o conceito de institucionalização aplicado a organizações que alcançam um nível superior, no qual criam valores, funções e relações em seu ambiente social, ou seja, uma organização institucionalizada é aquela que já alcançou um nível funcional superior. Os autores apontaram, em análise realizada nos anos de 1970, que Porto Alegre e São Paulo contavam com uma organização metropolitana institucionalizada, com referência ao GERM e ao GEGRAN respectivamente.

Agências de planejamento e afins, planos diretores, política urbana e seus instrumentos e legislação têm sido objetos de análise do planejamento urbano como uma prática institucionalizada de Estado no Brasil. Contudo, os resultados obtidos em pesquisas e uma simples observação empírica do cotidiano urbano demonstram a falta de planejamento, o que conduz à hipótese de que a institucionalização foi parcial, com falhas e retrocessos.

## **FASE 1 | IDEIAS QUE EMBASARAM O PLANEJAMENTO**

**das primeiras práticas, experiências e planos  
à concepção integrada e de processo de planejamento**

## CAPÍTULO 2 | PLANO URBANÍSTICO, CIAM (1928-1959) E A CARTA DE ATENAS

O plano urbanístico é, essencialmente, um modelo físico-territorial, em nível de desenho urbano, com o cenário a ser atingido ao término do prazo previsto para sua implementação. Isso não significa que os demais setores de planejamento, como serão definidos no planejamento integrado, mas já delineados, não estejam presentes. Uma das diferenças básicas, entre este e aquele, é o processo sistemático, contínuo e permanente e o modo como os setores são abordados, enfatizados, relacionados e apresentados. No plano urbanístico, não há concepção de processo.

A prática de elaborar e revisar planos urbanísticos de forma periódica até pode ser chamada de planejamento urbanístico. O adjetivo urbanístico, nesse caso, deve ser interpretado como uma limitação da prática de planejamento, não de forma negativa, mas conceitual, como Sartori (1981) explicou em sua análise sobre Aristóteles e Maquiavel serem considerados “cientistas políticos” e terem praticado “ciência política”<sup>23</sup>. Do ponto de vista histórico, o plano urbanístico é compreendido como um planejamento urbanístico, que inclui gestão, execução e resultados, mas, do ponto de vista epistemológico, não, trata-se apenas de um plano urbanístico elaborado em sequência temporal.

As características do plano urbanístico aparecem nas obras do arquiteto Le Corbusier e demais membros do CIAM, principalmente, no período do quarto encontro, em 1933, e da Carta de Atenas (1941). No caso do Brasil, uma das referências é o Plano Piloto de Brasília, de 1957, do arquiteto Lúcio Costa. A aplicação dessas ideias pode ser verificada nas publicações de Roberto Luís de Melo Monte-Mór e no trabalho de Paul Dieter Nygaard (2005) sobre as bases doutrinárias dos planos para Porto Alegre. O conceito de Plano Piloto, criado por Le Corbusier, em 1955, só foi utilizado no Distrito Federal.

O primeiro encontro do CIAM ocorreu em La Sarraz, na Suíça, em junho de 1928, no castelo e com o apoio da aristocrata franco-suíça Hélène de Mandrot. O I CIAM gerou a

---

<sup>23</sup> “Aristóteles e Maquiavel foram ‘cientistas políticos’, fizeram ‘ciência’ política? Do ponto de vista histórico, pode-se responder afirmativamente; do ponto de vista epistemológico, não. O historiador observará talvez que o ‘realismo da observação’ constitui premissa, e é parte integrante, da forma *mentis científica*. Poderá também revelar que Aristóteles se coloca na história da ciência política (e de outras ciências) não apenas a título de observador atento do seu tempo, mas especificamente pela sua *forma mentis* classificatória. De outro lado, o historiador poderá determinar ‘cientificidade’ de Maquiavel no fato de que com ele o observador se afasta do objeto observado, embora não se despoje dos próprios fins e valores, e mostrando que assim o Florentino rompe com a tradição filosófica, destacando-se da filosofia. Tudo isso é verdade, mas o epistemologista tem o direito (e até o dever) de replicar que se a observação realista é um pressuposto da ciência, por si mesma não é ainda ciência. Analogamente, o epistemologista poderá precisar que se a ciência não é filosofia, por outro lado, não se faz ciência simplesmente por que não se está filosofando” (SARTORI, 1981, p. 176).

Declaração de La Sarraz<sup>24</sup>, que defendeu, entre outros pontos, a racionalização da arquitetura e a separação da escola de belas artes. A formação, com base na tradição clássica, deveria ser substituída pelo sistema econômico e taylorista, e os desenhos deveriam buscar o mínimo esforço de trabalho por meio da racionalização e da padronização dos componentes construtivos, a fim de reduzir o custo de produção e aumentar o acesso aos produtos.

Os membros do CIAM se reuniram, regularmente, em vários países da Europa, para debater sobre uma nova arquitetura racional e independente das belas artes<sup>25</sup>. No II CIAM, realizado na cidade de Frankfurt em 1929, os apontamentos do encontro anterior tiveram continuidade, e foi abordado o caso das cidades industriais, a serem pensadas para melhorar as condições de habitação da população. A habitação foi vista como elemento básico do planejamento, concepção já presente em outras correntes do urbanismo moderno, como a culturalista, e aplicada no planejamento da URSS. O planejamento devia partir da habitação, ou seja, da vida do homem, com a família, em sua residência/edificação, servindo aos serviços públicos e comunitários, o que incluía a facilidade de circulação para chegar ao trabalho e obter serviços.

Na reunião entre membros do CIAM e do *Comité International pour la Réalisation des Problèmes d'Architecture Contemporaine* (CIRPAC)<sup>26</sup>, para preparar o III CIAM, em fevereiro de 1930, Le Corbusier criticou o pensamento sobre a habitação mínima que desconsiderava a provisão de serviços comunitários. O arquiteto mencionou a URSS como referência devido ao I Plano Quinquenal, que previa a construção de 200 novas cidades industriais e de 1.000 assentamentos agrícolas. Três meses depois, no encontro do CIRPAC, a abordagem foi ampliada em decorrência da necessidade de uma “doutrina do urbanismo”, defendida por Le Corbusier, e

---

<sup>24</sup> A Declaração de La Sarraz foi assinada em 28 de junho de 1928 pelos seguintes arquitetos: Hendrik Petrus Berlage (Haia); Victor Bourgeois (Bruxelas); Pierre Chareau (Paris); Josef Frank (Viena); Gabriel Guévrérian (Paris); Max Ernst Haefeli (Zurique); Hugo Häring (Berlim); Arnold Hoechel (Genebra); Huib Hoste (Bruges); Pierre Jeanneret (Paris); Le Corbusier (Paris); André Lurçat (Paris); Sven Markelius (Estocolmo); Ernst May (Frankfurt); Garcia Mercadal (Madrid); Hannes Meyer (Dessau); Werner Max Moser (Zurique); Carlo Enrico Rava (Milão); Gerrit Rieveld (Utreque); Alberto Sartoris (Turim); Hans Schmidt (Basileia); Mart Stam (Roterdã); Rudolf Steiger (Zurique); Szymon Syrkus (Varsóvia); Henri-Robert von der Mühll (Lausana); Juan de Zavala (Madrid).

<sup>25</sup> Relação dos encontros do CIAM e respectivos temas: II CIAM (Frankfurt, 1929) – estudo da moradia mínima; III CIAM (Bruxelas, 1930) – estudo do loteamento racional; IV CIAM (Atenas, 1933) – análise de 33 cidades e elaboração da Carta do Urbanismo; V CIAM (Paris, 1937) – estudo do problema moradia e lazer; VI CIAM (Bridgwater, 1947) – reafirmação dos objetivos do CIAM; VII CIAM (Bérgamo, 1949) – execução da Carta de Atenas, nascimento da Grille CIAM de urbanismo; VIII CIAM (Hoddesdon, 1951) – estudo do centro, do coração das cidades; IX CIAM (Aix-en-Provence, 1953) – estudo do habitat humano; X CIAM (Dubrovnik, 1956) – estudo do habitat humano.

<sup>26</sup> O Comitê Internacional para a Resolução dos Problemas Arquitetônicos Contemporâneos (CIRPAC) era o comitê diretor dos CIAMs.

da articulação da arquitetura e do planejamento de cidades com a evolução social (MUMFORD, 2007).

Os princípios e as ideias defendidos pelo CIAM convergiam com os da URSS, e aquele via nesta a oportunidade de pôr em prática suas ideias. Na URSS, em 1918, a propriedade do solo e dos bens imóveis passou para o controle do Estado, e foi instituído um serviço para o planejamento das cidades. Quatro anos depois, em 1922, o plano urbanístico tornou-se obrigatório por lei, e arquitetos de vários países europeus foram para a URSS para trabalhar nos programas urbanísticos do I Plano Quinquenal. Um grupo de arquitetos, em 1925, criou a Sociedade dos Arquitetos Contemporâneos (OSA) para analisar as questões arquitetônicas, e muitos de seus membros passaram a fazer parte do CIAM, explicou Rebeca Scherer (1993). Le Corbusier, que já havia viajado duas vezes a Moscou, desde 1928, para o projeto do Centrosoyuz (Palácio da União das Cooperativas), estava interessado nos experimentos soviéticos e nas possibilidades de novos experimentos.

No encontro do CIRPAC, em fevereiro de 1931, na cidade de Zurique, foi apresentado o tema da cidade funcional, para ser debatido no próximo CIAM. Parte do interesse sobre o tema estava na aproximação com a URSS, mas o esperado convite para o IV CIAM ocorrer em Moscou não chegava e, ao final de abril de 1933, o CIRPAC decidiu realizar o congresso em um cruzeiro, que partiu de Marselha com destino a Atenas. O documento resultante, que era para ser a Carta de Moscou, foi publicado nos Anais Técnicos, órgão oficial da Câmara Técnica de Atenas, em novembro de 1933. A versão mais difundida, decorrente desse encontro, foi a Carta de Atenas de Le Corbusier, publicada em 1941, com acréscimo de tópicos e ênfases que refletiram a sua maneira de pensar, explicou Scherer (1993), que também comentou sobre as outras versões publicadas com outros títulos por outros arquitetos.

Uma das principais colaborações de Le Corbusier foi a sistematização sobre como pensar a cidade e a habitação modernas. A funcionalidade posta na Carta de Atenas sistematizou e setorizou problemas, análises, princípios e soluções para as cidades. A habitação devia ser o centro das preocupações do urbanista e, a partir dela, serem pensadas as distâncias no âmbito do planejamento, com base na “jornada solar de vinte e quatro horas, que define as atividades dos homens e dá a justa medida a todos os seus empreendimentos”. A cidade devia ser vista como uma parte de um conjunto econômico, social e político que constitui uma região. O plano da cidade era um dos elementos do plano regional, ou seja, o entendimento de planejamento e de cidade abrangia a área urbana, a rural e até mesmo outras áreas urbanas e

rurais, a delimitação era definida pelo alcance da ação econômica. Por mais que fosse utilizado o termo cidade, a análise não estava limitada à área urbana, ela também compreendia o campo e a relação deste com aquela.

O teor da Carta de Atenas, segundo Scherer (1993), era evidente para vários países europeus e para os profissionais dos Estados Unidos, só não o era para a própria França. Nela, o autor incorporou as contribuições de mais de um século de arquitetura, incluindo desde as propostas do socialismo utópico até as da Bauhaus, passando por William Morris, Ebenezer Howard e Tony Garnier, entre outros.

O desenvolvimento dessa sistematização continuou na obra *Manière de penser l'urbanisme*. A versão traduzida no Brasil recebeu o título *Planejamento Urbano* (2014), questionável e passível de confusão, porque muitos profissionais adotaram e aplicaram a sistematização de Le Corbusier como um manual para elaborar planos ou desenvolveram críticas equivocadas, fora da compreensão abrangente que a obra propunha. De forma semelhante, também no Brasil, as quatro funções-chave do urbanismo – habitar, trabalhar, recrear e circular –, definidas na Carta de Atenas, foram adotadas e ainda são mantidas e utilizadas como as funções da cidade no sentido *stricto* e com reduzida análise crítica, principalmente, pela área das ciências jurídicas, ao tratar sobre política urbana, função social da cidade e da propriedade e direito urbanístico. De forma equivocada e restritiva, tem-se definido que a função social da cidade é habitar, trabalhar, recrear e circular.

O urbanismo, para Le Corbusier (1993, p. 131), “[...] exprime a maneira de ser de uma época. [...] essas quatro funções, que são as quatro chaves do urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada à vida pública por uma técnica de ação”. A técnica de ação, no Brasil, como será demonstrado na Fase 2, começou a ser institucionalizada como uma prática de Estado, no plano urbanístico, e constituiu a base do planejamento integrado. Entretanto, como será verificado na Fase 3, a técnica e a ação se desvincularam, perderam consistência e, junto com a política e o sistema administrativo, mostraram-se instáveis até mesmo para alcançar os princípios basilares da Carta de Atenas.

A cidade, segundo a carta, devia ser pensada vinculada a um planejamento como, por exemplo, o realizado nas empresas. Era necessário estudar previamente a cidade e submetê-la ao rigor de um planejamento geral. As previsões deviam esboçar seu futuro, descrever seu caráter, prever a amplitude de seus desenvolvimentos e limitar, previamente, seus excessos. A

política e a ciência eram vistas como meios fundamentais para a aplicação do urbanismo, e a atuação dos arquitetos do Estado era criticada por não considerar as necessidades da sociedade moderna. Entretanto, a questão do Estado já não era simples como Le Corbusier fez parecer e, por mais que a ciência fosse reconhecida, isso não garantia uma atuação de Estado consistente com base em questões científicas. O Brasil apresenta muitos exemplos, como os que serão aqui demonstrados, de que as decisões políticas desconsideraram e, até mesmo, são contrárias às análises técnicas e científicas.

A política foi vista por Le Corbusier como um fenômeno variável e como um sinal de vitalidade de um país. O sistema administrativo, resultado da dinâmica política, seria estável, com limites rígidos, para reger de forma uniforme o território e a sociedade por meio de regulamentos e padrões invariáveis de ação em todo o país. Isso impediria modificações frequentes ao longo do tempo. Entretanto, o sistema não seria completamente rígido. O quadro econômico e político, mesmo que confirmada a sua consistência, poderia ser alterado a qualquer instante em uma de suas partes ou em seu conjunto. A motivação para isso poderia ser uma descoberta científica, passível de promover uma ruptura no equilíbrio e tornar incompatível o “sistema administrativo de ontem e as imperiosas realidades de hoje”.

Um sistema administrativo estável diante de uma política dinâmica, como descrito por Le Corbusier, implica burocracia de Estado e o estabelecimento de padrões, caso contrário, não há estabilidade, como será verificado no Brasil mais adiante. Desburocratizar e eliminar padrões repercute em instabilidades administrativas que, aliadas à dinâmica política inconsistente, tendem a colocar o Estado em risco. O Estado e a administração pública foram analisados da seguinte forma por Scherer (1993): são vistos como elementos neutros, voltados para a consecução do bem comum que, devidamente informados, pautariam sua ação pela suposta racionalidade inerente ao conhecimento técnico e científico. Essa perspectiva deixou de lado tanto o acesso preferencial que as classes dominantes têm ao poder do Estado, quanto os grupos de poder constituídos no interior do próprio aparelho estatal. Contudo, não deixou de reiterar o conflito existente entre os interesses privados e os interesses coletivos, aos quais aqueles devem ser subordinados. O crescimento desmesurado das cidades é visto como produto da ação de interesses privados conjugados à displicência do poder público; porém, em nenhum momento são aventados os mecanismos econômicos de natureza estrutural que condicionam a produção e o consumo da mercadoria espaço, as peculiaridades de sua natureza e o papel do poder público em sua realização, completou a autora.

Os princípios do urbanismo moderno, estabelecidos no CIAM, foram o resultado do trabalho de inúmeros técnicos – da arte de construir, de saúde e da organização social –, mas ainda era necessário que fossem reconhecidos e aplicados pelos órgãos administrativos, que deveriam assegurar “nos planos espiritual e material, a liberdade individual e o benefício da ação coletiva”. Liberdade individual e ação coletiva, para Le Corbusier (1993), eram dois polos: todo o empreendimento cujo objetivo é a melhoria do destino humano deve levar em consideração esses dois fatores, é impossível coordená-los de maneira harmoniosa sem um programa cuidadosamente estudado e sem que nada se deixe ao acaso. Ou seja, a questão técnica necessita da contrapartida político-administrativa para se realizar.

O Estado, mediante a instituição do “estatuto do solo”, teria as condições de controlar a iniciativa privada e o adensamento dentro de parâmetros estabelecidos para atenderem as demandas da população. Essa crença, descrita na carta, só era possível em um Estado coerente e estável, diferentemente da situação do Brasil, onde os limites estabelecidos técnica e legalmente são facilmente flexibilizados. Para Le Corbusier (1993, p. 67):

decidir sobre a maneira como o solo será ocupado, estabelecer a relação entre a superfície construída e aquela deixada livre ou plantada, dividir o terreno necessário tanto para as moradias particulares quanto para seus diversos prolongamentos, fixar uma superfície para a cidade que não poderá ser ultrapassada durante um período determinado constitui essa grave operação, da qual a autoridade está incumbida: a promulgação do “estatuto do solo”. Assim se constituirá a cidade daqui para diante com toda segurança e, dentro dos limites das regras estabelecidas por esse estatuto, será dada toda a liberdade à iniciativa privada e à imaginação do artista.

Os interesses privados já eram vistos, por Le Corbusier (1993, p. 128), como um entrave aos interesses coletivos, ao controle administrativo, ao urbanismo e ao plano, pois apontava como necessários um estatuto e um conjunto de regras:

a violência dos interesses privados provoca um desastroso desequilíbrio entre o ímpeto das forças econômicas, de um lado, e, de outro, a fraqueza do controle administrativo e a impotente solidariedade social. [...] a imensa desordem material e moral da cidade moderna terá, talvez, como resultado fazer surgir, enfim, o estatuto da cidade que, apoiado em uma forte responsabilidade administrativa, instaurará as regras indispensáveis à proteção da saúde e da dignidade humana.

O urbanismo racionalista, analisou Scherer (1993, p. 23), evidenciou a necessidade de um estatuto da terra e da submissão dos interesses individuais aos coletivos, entretanto, isso

[...] não significa que constitua um ideário revolucionário no sentido de investir contra o sistema capitalista. Significa, antes, a explicitação da nova etapa do capitalismo, que acentua o caráter interventor do Estado e submete a sociedade civil às suas determinações, legitimando-as pela necessidade de coordenação e pelas competências científica e tecnológica amplamente ideologizadas.

A ideia de processo e de instrumentos para a execução do plano, pouco desenvolvida se comparada ao período do planejamento integrado, foi estabelecida ao indicar uma lei para determinar o “estatuto do solo”, com poderes de autorizar, de proibir e de favorecer as iniciativas adequadamente planejadas inseridas no planejamento geral e subordinadas aos interesses coletivos. Nesse sentido, o estatuto era importante para combater a especulação imobiliária e o parcelamento desordenado do solo, fruto de partilhas, de vendas e de especulação. Era necessária uma economia territorial de reagrupamento, base de todo o urbanismo, capaz de responder às necessidades sociais e assegurar, aos proprietários e à comunidade, a justa distribuição das mais-valias resultantes dos trabalhos de interesse comum. A mais-valia urbana já era problematizada, e a questão sobre como capturá-la e redistribuí-la estava levantada, problema que o planejamento urbano brasileiro ainda não conseguiu enfrentar, mesmo com dispositivos legais instituídos.

O que será definido, no Brasil, como função social da cidade e da propriedade, na política urbana e seus princípios, já começava a aparecer na Carta de Atenas como ponto de partida. A discussão sobre esses assuntos começou, no Brasil, apenas nos anos de 1960 e, mesmo assim, foi barrada diversas vezes por interferir em interesses individuais da iniciativa privada e dos políticos. A seguinte exposição de Le Corbusier (1993, p. 145) ainda causa estranheza nos ambientes políticos do Executivo e do Legislativo brasileiros:

o direito individual não tem relação com o vulgar interesse privado. Este, que satisfaz a uma minoria condenando o resto da massa social a uma vida medíocre, merece severas restrições. Ele deve ser, em todas as partes, subordinado ao interesse coletivo, tendo cada indivíduo acesso às alegrias fundamentais: bem-estar do lar, beleza da cidade.

As etapas do processo de planejamento não chegam a ser descritas, mas é possível verificar princípios de um processo, desde as pesquisas e análises até a programação e a execução do plano. Foi destacada a importância da presença do conhecimento técnico especializado ao longo desse processo e dos dados econômicos. Esses aspectos ainda estão pendentes no planejamento urbano brasileiro após a Constituição Federal (1988):

o programa deve ser elaborado com base em análises rigorosas, feitas por especialistas. Ele deve prever as etapas no tempo e no espaço. Deve reunir em um acordo fecundo os recursos naturais do sítio, a topografia do conjunto, os dados econômicos, as necessidades sociológicas, os valores espirituais. (LE CORBUSIER, 1993, p. 138).

A questão era e ainda é política, e desta depende a elaboração e a implementação do plano, procedimento chamado de “passar da teoria aos atos”, que implica os seguintes fatores:

um poder político tal como se o deseja, clarividente, convicto, decidido a realizar as melhores condições de vida, elaboradas e expressas nos planos; uma população esclarecida para compreender, desejar, reivindicar aquilo que os especialistas planejam para ela; uma situação

econômica que permita empreender e prosseguir os trabalhos [...]. (LE CORBUSIER, 1993, p. 141).

A definição de urbanismo de Le Corbusier pode ser aplicada de maneira ampla, como colocou na Carta de Atenas, entretanto, a limitação dessa definição aos objetivos de uso e ocupação do solo, de organização da circulação e de legislação foi a característica marcante do plano urbanístico no Brasil e voltou a ser depois do período do planejamento integrado, embora com um enfoque direcionado ao regime urbanístico e ao licenciamento. O planejamento atual se mostra delimitado e limitado a essas questões e ao urbanismo, como definiu Le Corbusier (1993, p. 150):

[...] a administração dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais e coletivas [...] por sua essência, ele é a ordem funcional. As três funções fundamentais pela realização das quais o urbanismo deve velar são: 1º habitar; 2º trabalhar; 3º recrear-se. Seus objetivos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação.

As práticas de planejamento atual estão voltadas à ocupação do solo, com o regime urbanístico, à organização da circulação, por meio de planos de mobilidade, e à legislação. Os planos de mobilidade mostram-se pouco úteis, como demonstrou Laura Machado (2019) em *Avaliação ex ante da política setorial de mobilidade urbana brasileira e de planos de mobilidade urbana*. A legislação é aplicada quando convém, como demonstrou Villaça (2012) em *Reflexões sobre as cidades brasileiras*.

As condições necessárias para a institucionalização do urbanismo no Brasil como uma prática de Estado cabem na análise de Scherer (1993) de que as mudanças necessárias ao urbanismo implicavam uma opção política diferenciada e não apenas a melhoria técnica das práticas profissionais existentes. O mesmo se aplica à institucionalização do planejamento que, muitas vezes, é confundida com a elaboração de planos, com a aplicação de uma “receita urbanística” retirada da Carta de Atenas ou com uma crítica feita a essa carta decorrente da impossibilidade de compreendê-la. Em relação às críticas à Carta de Atenas,

conquanto muitas dessas críticas sejam pertinentes e conquanto muito do discurso racionalista tenha sido grosseiramente simplificado para atender aos interesses do mercado imobiliário, é importante que se atente para alguns de seus elementos componentes, a saber: a revisão do direito de propriedade de modo a liberar o solo para sua utilização mais adequada do ponto de vista urbanístico; a sistematização do planejamento local e regional de modo a tornar mais integradas, fluentes e produtivas as diferentes parcelas das redes urbanas nacionais; a valorização do patrimônio histórico, artístico e ambiental no quadro e eventualmente como instrumento do planejamento urbano; a busca de alternativas para a questão habitacional com o compromisso político de garantir habitação adequada para todos. (SCHERER, 1993, p. 24).

No Brasil, a legislação urbanística é facilmente violada: para assegurar o bem-estar da moradia, são necessários recursos econômicos particulares; chegar ao trabalho não é uma

facilidade, pois o tempo despendido para fazer o trajeto casa-trabalho é debitado das horas livres para se recrear. A situação descrita por Le Corbusier (1993, p. 139) ainda é uma utopia para o Brasil: “regras invioláveis assegurarão aos habitantes o bem-estar da moradia, a facilidade do trabalho, o feliz emprego das horas livres. A alma das cidades será animada pela clareza do planejamento”.

A Carta de Atenas é uma sistematização, elaborada pelos arquitetos, dos problemas e soluções físico-territoriais urbanos com um olhar que começou a considerar questões sociais e institucionais. O objetivo dos arquitetos do CIAM era promover amplamente o bem-estar, desde a moradia até a cidade. Para isso ser possível, era necessário estabelecer padrões e procedimentos com base em estudos científicos e racionais vinculados ao planejamento urbano e regional. Assim, como explicou Scherer (1993), o urbanismo racionalista ou funcionalista, sintetizado na Carta de Atenas, supunha: a obrigatoriedade do planejamento regional e intraurbano; a submissão da propriedade privada do solo urbano aos interesses coletivos; a industrialização dos componentes e a padronização das construções; a limitação do tamanho e da densidade das cidades; a edificação concentrada e adequadamente relacionada a amplas áreas de vegetação; e o uso intensivo da técnica moderna na organização das cidades, o zoneamento. Era um conjunto grande de variáveis que deveriam convergir para gerar a qualidade espacial e o bem social desejado pelos arquitetos do CIAM, portanto, difícil de ser realizado.

No V CIAM, em 1937, Josep Lluís Sert defendeu que as cidades deviam ser entendidas como parte de um todo econômico, social e político, articulado com a complexidade das atividades biológicas que chamava de “o indivíduo e a coletividade”. O urbanista devia levar em conta as circunstâncias geográficas e topográficas, assim como a situação econômica e política para delinear planos de futuro desenvolvidos com precisão, mas não rígidos (MUMFORD, 2007). É possível que temas debatidos após o IV CIAM tenham sido incorporados à Carta de Atenas. De qualquer forma, os apontamentos levantados por Sert estiveram presentes no período seguinte: o planejamento integrado.

Devido à Segunda Guerra, muitos membros do CIAM não participaram do quinto encontro por estarem exilados, e o grupo perdeu força. Nos Estados Unidos, Gropius, Sert e Giedion tentaram restabelecer o CIAM e criaram a Sociedade Americana de Planejadores (ASPA), organizada por Serge Chermayeff, Joseph Hudnut, Sert e outros, como uma filial do CIAM voltada à habitação e ao urbanismo. No encontro de 1948, a ASPA já possuía considerável

número de integrantes, e uma das intenções era substituir o Instituto Americano de Arquitetos (AIA). A ASPA, avaliou Mumford (2007), foi crucial para levar o urbanismo do CIAM aos Estados Unidos e para avançar na articulação entre a arquitetura moderna e o ativismo político.

Uma das repercussões do CIAM, na América Latina, foi analisada por Solano (2007) ao separar o planejamento de Bogotá em três períodos. O primeiro período foi de caráter instrumental, forneceu ferramentas técnicas (meios e alternativas de coordenação entre tipos de urbanização, vias e parques) e parâmetros de qualidade estética, funcional e construtiva de aplicação imediata e individual, cujos documentos mais representativos foram os “manuais de urbanismo”. No Brasil, esse período corresponde ao período dos planos de melhoramentos.

O segundo período corresponde à etapa de fundação do planejamento urbano da cidade como um todo para o prazo de 50 anos. As principais características estavam em enfatizar a necessidade de construir uma nova realidade de acordo com os desafios e em empregar termos derivados da palavra máquina, como “civilização maquinista”. Foi uma das primeiras experiências do país no sentido moderno da cultura do planejamento, avaliou o Solano. Este planejamento “moderno” esteve vinculado ao plano de Le Corbusier, Wiener e Sert, e sua presença permaneceu até meados da década de 1960, por meio de uma sucessão de planos e ações. O plano propôs a divisão da cidade em zonas para estabelecer, dentro de determinado raio de influência, condições de habitar, ou seja, residências, equipamentos comunitários, áreas de lazer e rede de ligação com centros de trabalho, administração, negócios ou comércio.

Dois planos constituíram o produto inicial: o de zoneamento e o viário. O plano de zoneamento definiu atividades e densidades com base nas condições estabelecidas para a urbanização privada que relacionava proporções entre espaços livres e densidade para cada zona. O plano viário foi resolvido com base em um sistema arterial hierárquico. O plano piloto de Le Corbusier, entregue em 1950, foi instituído no ano seguinte, como norma reguladora do desenvolvimento urbano e anteprojeto para elaboração do plano regulador. Era um instrumento de política urbana e de elaboração de princípios de urbanismo para um período de 50 anos com uma população prevista de 1.500.000 habitantes.

As teses do urbanismo modernista, como Nygaard (2005, p. 198) as identificou, a partir do Plano Diretor de Porto Alegre (PD, 1959), estão relacionadas aos tradicionais planos urbanísticos e cabe destacar:

P04: a situação futura é prevista através do estudo racional e objetivo da realidade atual;

U01: a nova ordem espacial para a cidade é uma ordem científica e racional que se opõe ao caos e à desordem existentes;

U02: o estudo da evolução da cidade, do seu desenvolvimento e da sua programação é um trabalho científico e deve ser feito por especialistas;

U05: as condições mínimas para a vida humana nas cidades são definidas com base em indicadores técnicos e científicos;

U06: arquitetos e políticos são diferentes: os primeiros criam, e os segundos, depois de informados, devem executar decisões;

U10: a estrutura racional da cidade moderna une os recursos naturais, necessidades sociológicas e valores espirituais, promovendo o bem-estar da população;

L07: as anomalias do tecido urbano são caracterizáveis via sistemas de índices numéricos.

Os políticos e a população confiavam no técnico-científico, que era visto como a base para solução dos problemas. A credibilidade do técnico-científico não era constantemente questionada em busca de obtenção de vantagens individuais. A materialização do plano dependia da vontade política-administrativa que tinha, como base, a análise e a proposta técnica-científica. No período neoliberal, que vivemos hoje, como será analisado na Fase 3, embora se tenha regramentos e até mesmo novos instrumentos, como o Estatuto da Cidade, predomina, no planejamento municipal, a decisão político-administrativa que privilegia os interesses privados em detrimento das análises, propostas e critérios técnico-científicos.

O plano diretor do período do plano urbanístico é um plano essencialmente físico-territorial, fruto de um trabalho técnico-científico, com um modelo específico de cidade, com definições de índices construtivos e com ilustrações de desenho urbano. É um modelo espacial a ser materializado, como analisou Solano (2007) no caso de Bogotá.

A transição para o planejamento integral, em Bogotá, no período da retomada do governo civil em 1958, foi marcada pelo resgate do Conselho de Bogotá e pela criação de uma equipe de profissionais com o objetivo de desenvolver novos conceitos, mesmo que baseados nos do urbanismo do CIAM e nas aplicações nas cidades norte-americanas. A atividade voltou-se às especificidades locais e à padronização internacional. Um exemplo disso foram os índices substituídos por definições a partir da análise urbana local e a criação de indicadores para permitir a mensuração e o controle do desenvolvimento (SOLANO, 2007).

A atividade de planejar passou a ser menos baseada no plano e mais no processo de planejamento. O plano passou a ser visto como instrumento flexível, adaptável às condições de desenvolvimento decorrentes do crescimento acelerado da cidade. Era necessário converter os postulados em programas de ação da administração, e foram mantidos os princípios básicos do planejamento vigente: zoneamento das atividades e densidades. O avanço e as modificações

ocorreram nos instrumentos para a distribuição racional das construções e para a eficiente distribuição dos equipamentos (SOLANO, 2007).

O termo integral, no planejamento de Bogotá, adquiriu duas concepções: a de desenvolvimento como resultado de uma completa e específica interação entre causas de todo tipo, ordenadas hierarquicamente, com economia e sociedade, além da forma física como suporte e resultado; e a de um programa que deveria fazer o uso mais eficiente dos recursos (SOLANO, 2007).

O terceiro período do planejamento, em Bogotá, foi marcado pela predominância da abordagem de planejamento do desenvolvimento, caracterizado pela importância conferida ao planejamento econômico em detrimento dos demais setores. O planejamento urbano perdeu importância e ficou subordinado ao plano econômico e social, no Plano Integral de Desenvolvimento que, em Bogotá, nunca foi escrito (SOLANO, 2007).

Em janeiro de 1954, na Holanda, foi publicado o Manifesto Doorn, umas das primeiras manifestações do grupo Team X, formado por membros do CIAM, em busca de estabelecer orientações para o próximo congresso. No X CIAM, em 1956, o Team X, em processo de formação, reafirmou-se, e a crise do CIAM aumentou. Sert, Ernesto Rogers e outros membros do conselho do CIAM tentaram criar o CIAM II, mas não conseguiram. No CIAM'59, em Otterio, Holanda (1959), foi declarada "morte do CIAM" pelos membros do Team X, que deixaram de utilizar o termo CIAM (MUMFORD, 2007).

## **2.1 TRANSIÇÃO DOS PLANOS URBANÍSTICOS PARA O PLANEJAMENTO URBANO**

Um dos marcos da transição do plano urbanístico para o planejamento urbano está vinculado às concepções de planejamento integrado e de processo de planejamento, temas que serão explorados mais adiante. O período do *welfare state* (Estado de bem-estar social), de 1945 a 1975, aumentou o acesso dos arquitetos ao campo do planejamento e possibilitou, com base nos princípios defendidos pelos CIAMs, a definição de padrões socioespaciais "universais", até então inexistentes. A atuação do CIAM, no período de 1928 a 1933, diante do movimento operário e da demanda por moradia, foi avaliada, por Maricato (2000, p. 127), como

[...] com inovadoras propostas de mudança no *design* das unidades habitacionais, na tipologia dos blocos, nos novos padrões dos serviços, na hierarquia da circulação, buscando diminuir custos e garantir um padrão mínimo de qualidade. A busca do mínimo não significou a redução de padrões vigentes, ao contrário, significou dar um padrão aceitável para todos, considerando a grande dimensão da carência.

As padronizações, na arquitetura e no urbanismo, este entendido como o setor físico-territorial complementado com questões sociais, foram, em sua maioria, definidas nesse período. A unidade de habitação, definida por Le Corbusier e aplicada em Marselha, era uma unidade vertical, dentro de uma concepção de padrão, com foco na vida comunitária, com local para moradia, compras, lazer, socialização e vivências. A Carta de Atenas é uma sistematização de padrões socioespaciais para atender a necessidades sociais básicas.

As políticas sociais de Estado estavam vinculadas a esses padrões e concepções. O planejamento para o desenvolvimento, na América Latina, tinha essa causa dentro da concepção de planejamento integrado. O direito à moradia entrava em pauta junto com a reforma urbana, que compreendia a regulação, por parte do Estado, da propriedade e das rendas fundiárias, da extensão da infraestrutura urbana e do financiamento subsidiado da habitação.

A concepção do plano urbanístico e suas respectivas instituições não davam mais conta de atender a todas essas questões. Era necessário integrá-las com outras práticas de planejamento do Estado voltadas às políticas sociais, econômicas, administrativas e institucionais, dentro de uma concepção de planejamento como processo, multissetorial e multidisciplinar. O setor físico-territorial do plano urbanístico passou a ser base de integração dos demais setores, já que a materialização dos resultados é socioespacial.

### **CAPÍTULO 3 | AS PRIMEIRAS AGÊNCIAS DE ESTADO VOLTADAS AO PLANEJAMENTO**

O planejamento como prática de Estado, segundo B. Silva (1959), começou a partir da Primeira Guerra, para planejar as atividades governamentais. As vantagens do planejamento eram preconizadas pela Sociedade Fabiana, de caráter socialista. Os planos globais tomaram força a partir do 1º Plano Quinquenal da URSS e da depressão econômica que atingiu os Estados Unidos. A depressão evidenciou que a ausência de planos poderia levar ao caos e ao pânico até o país mais próspero do mundo, explicou B. Silva (1959), visto que esse tipo de plano propagou-se rapidamente nas Américas, a começar pelo México, em 1934, depois Colômbia, Cuba, Chile, Argentina e Brasil.

A atuação do Estado como ente planejador, com agências dedicadas ao planejamento de forma sistematizada, teve as primeiras experiências nas décadas de 1920 e 1930, em nível

regional, na região que veio a ser compreendida pela URSS, fundada em dezembro de 1922. Posteriormente, nos Estados Unidos, o planejamento foi utilizado para desenvolver a região da bacia hidrográfica do rio Tennessee, com a TVA, criada em 1933. Ambas as experiências partiram do setor econômico, envolveram a produção de energia elétrica e buscaram o desenvolvimento socioespacial.

### **3.1 PLANEJAMENTO SOVIÉTICO (URSS) (1922-1991)**

Após a Revolução Socialista, em 1917, a Rússia passou por um período chamado “comunismo de guerra”, sob rígido controle do Estado, principalmente, sobre os recursos. A economia sofreu grande impacto, com queda na produção industrial e agrícola e empobrecimento da população rural. O Estado criou um sistema de planificação diretiva e centralizada para a gestão da economia socialista, e a estrutura administrativa do país foi estabelecida na década de 1920, marcada pelo início do planejamento e da elaboração de planos.

O Plano GOELRO (Plano Estatal da Eletrificação) foi o primeiro plano elaborado, em 1920, para o período de cinco anos. O território foi dividido em oito regiões, com estratégias de desenvolvimento distintas, com base nas características específicas de cada uma. O plano, entre outras diretrizes, transferia ao Estado o monopólio sobre a produção e o fornecimento de energia e pretendia o crescimento acelerado do setor energético.

A primeira experiência de Estado com agência de planejamento centralizada, segundo Irina Mikhailova<sup>27</sup> (2014, p. 3), ocorreu na URSS, na década de 1920, a partir do setor econômico: “[...] muitos profissionais formados na Rússia czarista foram chamados para elaborar o sistema de planificação que nunca antes foi experimentado no mundo em nível do Estado” e, “em 1921, pela primeira vez na história, foi fundado o órgão estatal da planificação, o GOSPLAN”. A Comissão de Planejamento do Estado (GOSPLAN) era responsável pelo planejamento econômico nacional e regional. A GOSPLAN tinha departamentos em cada região e cidade e era guiada pelas diretrizes definidas pelo Comitê Central dos Partidos Comunistas (CCEUPC) e pelo Partido do Congresso, após aprovação do Conselho de Ministros da URSS. Com

---

<sup>27</sup> Mikhailova possui graduação e mestrado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Novosibirsk (1979) e doutorado em Economia pelo Instituto de Finanças e Economia de São Petersburgo, Rússia (1987). Diploma revalidado pela Universidade Federal de Minas Gerais em 2003. Atualmente, é professora associada da Universidade Federal de Santa Maria, RS. Possui experiência na área de Economia Ambiental, Desenvolvimento Econômico, Economias de Transição.

base no plano quinquenal, o comitê direcionava a economia nacional e os investimentos em cada setor, inclusive o da construção.

As práticas soviéticas estavam apoiadas em um vasto quadro legislativo referente à habitação, ao “planejamento urbano” e à economia municipal, analisou Parkins (1953). Com a maturação do planejamento urbano como ciência e a criação da Comissão de Assuntos Arquitetônicos (CAA), a estrutura de Estado foi centralizada. No topo, estava o CCEUPC, que definia os padrões ideológicos e monitorava o desenvolvimento. A base da estrutura era composta por diversos órgãos de planejamento, cada nível inferior – república, região, distrito e cidade – possuía uma agência de planejamento<sup>28</sup>. O planejamento, em nível local, devia estar alinhado com os princípios do planejamento regional e nacional. O plano, traçado pela GOSPLAN, incluía planos para empreendimentos na indústria, na agricultura, na educação, em atividades socioculturais, em saúde e em moradia situados no território servido pelas comissões de planejamento indicadas.

O planejamento centralizado, estruturado na URSS, começava a diferenciar setores como, por exemplo, o econômico, o administrativo e o físico-territorial, buscando integrá-los. Para cada setor, passaram a ser definidos procedimentos e regras, bem como para o sistema centralizado. Os primeiros regulamentos de construção foram criados em 1925, pelo Comissariado do Povo de Assuntos Internos (NKVD), por meio do zoneamento do uso do solo, que determinava dois tipos básicos de zonas: a residencial, que abrangia os usos administrativos, de residências, de serviços e de comércios; e a industrial, voltada às atividades industriais. As zonas residenciais deveriam estar afastadas e protegidas das industriais por uma faixa de, pelo menos, 100 metros de largura com vegetação, além de estarem interligadas por uma rede de transporte. O zoneamento mais detalhado dos distritos ficou a cargo das autoridades locais.

A metodologia do planejamento obteve avanços quando foi definida a estrutura do sistema de planos e inter-relacionamentos, em 1926, na resolução do I Congresso Nacional dos Comitês de Planejamento, analisou Mikhailova (2014). O elemento principal do sistema passou a ser o Plano Quinquenal, foram estabelecidos princípios para a elaboração desses planos e foi determinado que todas as empresas deviam cumpri-los. O primeiro plano elaborado nesses

---

<sup>28</sup> Para a estrutura do planejamento soviético, que Parkins (1953) chamou de *structure of the committee on architectural affairs of the URSS* e de *structure of the administration on architectural affairs of the RSFSR*, ver Anexos A e B respectivamente.

moldes foi o I Plano Quinquenal, para o período de 1928-1932. A relação de governantes da URSS e os planos quinquenais estão demonstrados no Quadro 04.

PERÍODO	GOVERNANTE	PLANO
1917 - 1924	Vladimir Lenin	
1924 - 1953	Joseph Stalin	I Plano Quinquenal (1928-1932) II Plano Quinquenal (1933-1937) III Plano Quinquenal (1938-1943) IV Plano Quinquenal (1946-1950)
1953 - 1964	Nikita Khrushchev	V Plano Quinquenal (1951-1955) VI Plano Quinquenal (1956-1960)
1964 - 1982	Leonid Brezhnev	Plano de sete anos (1959-1965) VIII Plano Quinquenal (1966-1970) IX Plano Quinquenal (1971-1975) X Plano Quinquenal (1976-1980)
1982 - 1984	Yuri Andropov	XI Plano Quinquenal (1981-1985)
1984 - 1985	Konstantin Chernenko	
1985 - 1991	Mikhail Gorbachev	XII Plano Quinquenal (1986-1990) XIII Plano Quinquenal (1991) – não foi implementado devido à dissolução da URSS.

Quadro 04: Trajetória dos governantes e planos quinquenais na URSS.

Fonte: elaborado por Tochetto.

Ao final do ano de 1926, foi determinado que as cidades e outros tipos de assentamentos urbanos elaborassem planos de expansão e reconstrução para o período mínimo de 15 anos e conduzissem suas ações em conformidade com esse plano. Um ano depois, o Conselho de Comissários do Povo (SNK) estabeleceu uma lista com mais de 50 cidades e fixou prazos para a apresentação das propostas de planos. A elaboração dos planos ficou a cargo das seções locais da economia comunal em coordenação com as seções locais de saúde e engenharia. Cada versão preliminar do plano devia ficar disponível por, pelo menos, trinta dias, para análise e comentários, antes de ser considerado pelo soviete da cidade. Após a aprovação, a versão devia ser enviada ao NKVD para revisão interdepartamental de nível superior. A aprovação final cabia ao Conselho Econômico da República (EKOSO), com exceção dos planos para Moscou e Leningrado, cujas decisões cabiam ao SNK da República (ZILE, 1963).

O processo de planificação centralizada na URSS, explicou Mikhailova (2014), desde o início, esteve submetido à esfera ideológica e se tornou dependente das decisões políticas, por vezes voluntaristas e não profissionais. A ideologização e a politização excessiva da planificação econômica predeterminaram desproporções no desenvolvimento socioeconômico soviético<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Duas correntes da economia socialista emergente entraram em conflito durante a elaboração do I Plano Quinquenal: a Nova Política Econômica (NEP), cujos defensores chamaram-se de “genéticos”; e a que defendia

O I Plano Quinquenal foi sobrecumprido, ou seja, as metas principais foram atingidas em quatro anos. Surgiu o slogan “[...] nossos planos são a lei, cumprir o plano é o nosso dever, 'sobrecumprir' (*overfulfil*) o plano é uma honra” apresentou Mikhailova (2014, p. 4). Os I e II (1933-1937) Planos Quinquenais tiveram como objetivo desenvolver a indústria pesada e construir novas cidades com base nas ideias socialistas. O resultado principal de ambos foi a formação da base material do socialismo. O III Plano Quinquenal (1938-1943) priorizou a indústria bélica e acabou voltado para a produção bélica durante a Segunda Guerra (1941-1945).

A migração da população para as cidades aumentou após a instauração do I Plano Quinquenal em 1929. As promessas de amplo emprego e oportunidades de ganho na indústria promoveram o abandono da agricultura e geraram preocupações sobre as consequências decorrentes da Revolução Industrial na Inglaterra como, por exemplo, conjuntos de prédios em condições precárias ocupados por trabalhadores ao redor das novas cidades industriais. Ao final dos anos de 1930, na maioria das grandes cidades, a população dobrou ou até triplicou.

O SNK ficou responsável por aprovar os planos regionais com base em recomendações dos SNKs das repúblicas sindicais e em coordenação com a GOSPLAN e com o Conselho de Toda União para Economia Comunal no Comitê Executivo Central (TsIK) da URSS, que logo foi abolido. A aprovação dos planos urbanos ocorria de forma descentralizada<sup>30</sup>. Os planos físicos de unidades menores, como cidade ou parte da cidade, deviam partir de planos de unidades maiores e, em última análise, de um esforço abrangente de planejamento social (ZILE, 1963). Havia uma estrutura institucional e uma burocracia para integrar planos nos diversos níveis, do local à união das repúblicas, onde estava a GOSPLAN.

---

uma abordagem teleológica, cujos proponentes chamaram-se de “teleólogos”. A NEP teve origem nas medidas adotadas em 1921, para recuperar a economia impactada pela guerra civil. Temporária e parcialmente, foram empregados os mecanismos da economia de mercado, a fim de permitir a atividade de empresas privadas em setores secundários e liberar o setor do comércio, entre outras medidas. A economia mista permitia que os instrumentos da planificação centralizada e os de mercado pudessem ser utilizados juntos (MIKHAILOVA, 2014). Os “teleólogos” defendiam que os objetivos e metas deveriam ser definidos sem considerar os limites impostos por tendências e cenários futuros, deveriam ser estabelecidas grandes metas e procurados os meios necessários para atingi-las. Portanto, diferentemente da outra corrente, o plano estaria baseado mais nas diretrizes centrais do que nas previsões científicas. A maioria dos defensores dessa corrente eram membros do Partido Comunista. A NEP, no início do período do I Plano Quinquenal, foi revogada por ser considerada contraditória às ideias socialistas, o que implicou a prioridade de fatores políticos sobre fatores socioeconômicos.

<sup>30</sup> Nas cidades com população de até 50.000 habitantes, a aprovação era com o SNK das repúblicas autônomas e comitês executivos territoriais ou regionais; nas cidades existentes de 50.000 a 300.000 habitantes e novas cidades de 50.000 a 100.000 habitantes, a aprovação era com SNK das repúblicas sindicais; nas cidades existentes com mais de 300.000 habitantes e novas cidades com mais de 100.000 habitantes, a aprovação era com o SNK da URSS.

A implementação dos planos apresentou diversas falhas. Em Moscou, falhou em diversos aspectos como, por exemplo, na previsão de crescimento da população, que ocorreu de forma mais rápida, e nas aprovações irregulares e licenciamentos temporários, que se tornaram permanentes, como foi o caso das indústrias fora dos distritos industriais. Em Krasnoiarsk, cada fábrica estava rodeada de moradias para trabalhadores, o que gerou conflito entre usos. Em Gor'kii, as construções residenciais ocuparam a área industrial, enquanto as indústrias ocuparam os densos bairros residenciais. Em Kuibyshev, foi construída uma grande fábrica em área prevista para um parque (ZILE, 1963).

O sistema de planejamento instituído estava voltado à institucionalização de uma estrutura e de procedimentos para a elaboração e implementação de planos, de forma despreocupada com o controle e o monitoramento dos resultados. O foco era cumprir o plano, independentemente de qualquer controle, situação que começou a se tornar problemática e a se agravar, principalmente em nível local.

A Segunda Guerra interrompeu a implementação do III Plano Quinquenal. As obras foram suspensas, muitas cidades foram destruídas, e o problema de habitação, ainda não resolvido, aumentou. As indústrias e infraestruturas, como redes de transporte e comunicação, foram destruídas. O Estado, a partir da estrutura administrativa de planejamento, começou a elaborar, ainda antes do término da guerra, um programa de reconstrução. O programa buscou o uso extensivo de recursos locais, estabeleceu 38 novas fábricas para produzir materiais de construção e estendeu o crédito do Estado para cidadãos que desejassem construir moradias familiares. Na sequência, foi criado um programa para reconstrução das cidades devastadas, cuja abrangência atingiu população total de 2.000.000 de habitantes e, em 1949, foi elaborado um novo plano para Moscou. Os princípios básicos dos planos urbanísticos permaneceram: estabelecer cidades em conformidade com as considerações regionais, população urbana limitada a 500.000 habitantes e minimização de contrastes entre centros de cidades e seus distritos periféricos (ZILE 1963).

O Comitê de Construção (GOSSTROY), criado em 1950, estava subordinado ao Conselho de Ministros e encarregado das obras, principalmente as industriais, de definir padrões e técnicas de construção e de orientar e desenvolver políticas para o setor. A sede central era em Moscou e, em cada uma das quinze repúblicas, havia um escritório. O comitê assessorava o Ministério da Produção sobre quais materiais e máquinas seriam necessários para atingir as

metas de construção em cada plano quinquenal, e o Ministério da Construção executava as políticas desenvolvidas pelo GOSSTROY (CFA, 1986).

Em meados da década de 1950, após o falecimento de Stalin, as ideias em circulação sobre planejamento urbano e arquitetura aumentaram. As mais significativas foram as Regras e Normas de Planejamento e Construção de Cidades, aprovadas pelo GOSSTROY em 1958, que substituiu a versão de 1954. O documento aplicava-se a todas as cidades da URSS, exceto as situadas em zonas climáticas excepcionais. As cidades foram classificadas em enormes (população de 250.000 habitantes ou mais), grandes (população de 100.000 a 250.000 habitantes), médias (população de 50.000 a 100.000 habitantes) e pequenas (população de até 50.000 habitantes). A fim de frear o crescimento urbano desordenado, os planos das grandes cidades não podiam permitir novas instalações industriais, a menos que fosse uma demanda dos residentes. As novas indústrias deviam ser instaladas nas cidades pequenas e médias, conforme previsto nos planos regionais, e o crescimento populacional devia ser controlado, a fim de não extrapolar a faixa de 200.000 a 250.000 habitantes. A proposta previa cidades compactas conectadas por modernos meios de transporte (ZILE, 1963).

No topo da estrutura de planejamento, o GOSSTROY estabelecia, na escala urbana, os regulamentos de construção e planejamento vinculantes a todos os ministérios, departamentos e conselhos econômicos e esclarecia os regulamentos. O controle sobre as decisões tomadas pelos GOSSTROY era exercido por Comitês, Administrações ou Seções de Assuntos de Construção e Arquitetura, vinculados a conselhos de ministros da república ou comitês executivos de territórios, regiões e cidades, conforme fosse o caso.

A RSFSR, analisou Zile (1963), não apenas falhou em estabelecer todas as agências autorizadas, mas também aboliu algumas das existentes. Em 24 de novembro de 1962, o *Presidium* do Soviete Supremo da URSS reorganizou o GOSSTROY como um órgão republicano de todos os sindicatos. A nova designação da agência central prometia a criação de filiais nas quinze repúblicas, possivelmente, motivada pelo não exercício dos poderes locais.

O plano geral de uma cidade soviética era a composição dos objetivos sugeridos pelos vários departamentos administrativos responsáveis por sua realização. Habitação, escolas, lojas, lavanderias, hospitais e outros edifícios públicos eram propostos por diferentes departamentos, cada um com seu plano a cumprir e defender perante instâncias superiores. Entretanto, áreas extensas estavam reservadas às indústrias em casos de emergência. Era necessária uma autoridade para conciliar os interesses dos diversos departamentos e direcioná-

los, atividade que cabia ao arquiteto-chefe, responsável por resolver os conflitos. Todavia, o escritório deste não tinha a força necessária para atuar. O comitê executivo da cidade ou outros grupos, muitas vezes, detinham o poder de decisão sobre questões importantes que impactavam o futuro da cidade como, por exemplo, no caso dos planos gerais elaborados sem consulta aos arquitetos-chefes e o planejamento limitado devido à falta de funcionários. Não havia incentivo e treinamento adequados para uma atuação qualificada em alguns escritórios dos arquitetos-chefes, explicou Zile (1963).

Em 1960, apenas 212 de 875 cidades da URSS tiveram arquitetos-chefes, o que resultou na atuação de pessoas não qualificadas. Na década de 1960, apenas o Instituto de Arquitetura de Moscou e o Instituto de Engenharia de Construção de Leningrado preparavam arquitetos para o desenvolvimento urbano. As oportunidades de especialização em outras instituições eram reduzidas. A rotatividade excessiva dos arquitetos-chefes, que foi o caso de Gor'kii, que teve seis diferentes em cinco anos, era prejudicial para a continuidade do planejamento (ZILE, 1963).

Diante das dificuldades administrativas, o desempenho do planejamento, mesmo em termos quantitativos, ficou prejudicado, demonstrou Zile (1963). No SSR ucraniano, apenas 187 das 331 cidades tinham planos preliminares. Cidades como Gor'kii, Novosibirsk (963.000 hab.), Sverdlovsk, Cheliabinsk (733.000 hab.), Kuibyshev, Khar'kov (976.000 hab.), Odessa (696.000 hab.) e Donetsk (749.000 hab.) não tinham planos gerais aprovados. No Terceiro Congresso de Arquitetos Soviéticos da União, em 1961, foi divulgado que, aproximadamente, 1.700 cidades na URSS, cerca de 50% do total, não tinham planos gerais aprovados, e a ausência ou a inadequação de planos levou ao uso irracional de importantes áreas urbanas.

No relatório ao Congresso, o presidente do GOSSTROY da URSS, Kucherenko, reclamou que a União Soviética ainda fazia uso inadequado das vantagens fundamentais de uma sociedade socialista, do princípio do planejamento e da ausência de propriedade privada da terra e de meios de produção. Até mesmo pré-condições para um planejamento eficaz não foram desenvolvidas. Também foi indicada como problema a falta de dados de pesquisa, cuja coleta era trabalhosa e de custo elevado. As previsões das tendências econômicas, em geral, continham erros, e era necessário revisar os planos aprovados.

A taxa de crescimento da população urbana, mais alta, e as conseqüentes mudanças no volume e no padrão da construção de moradias impactaram o planejamento dos sistemas de

transporte e utilidades. A elaboração de planos, geralmente, levava vários anos, de modo que o plano ficava desatualizado antes mesmo de ser concluído (ZILE, 1963).

No planejamento de Krasnoiarsk (468.000 hab.), os arquitetos levaram muito tempo para organizar avenidas, parques, praças e para localizar futuros edifícios, de modo que as áreas destinadas para esses usos tiveram outro destino. Em Dushanbe, anteriormente, Stalinabad (248.000 hab.), cerca de 1.000 acres de terras de algodão foram deixados intocados perto do centro da cidade, enquanto uma área sísmica, situada a cerca de cinco milhas do centro, foi dividida em zonas para habitação. Na Bacia de Kuznetsk, muitos apartamentos e casas foram construídos em terrenos marcados para mineração de carvão e, mais tarde, tiveram de ser demolidos (ZILE, 1963).

Antes da Conferência de 1960, Kucherenko reclamou, no Pravda, que os empreendimentos industriais aumentavam ao longo das rodovias, nas áreas mais adequadas para recreação, enquanto grandes áreas, contíguas à cidade, eram ocupadas por assentamentos de residências individuais ou por armazéns. As plantas industriais, que deveriam ser removidas, foram reformadas e ampliadas. Os jornais soviéticos relatavam a liberação, para ocupação, por parte das autoridades municipais, dos prédios de apartamentos ainda inacabados ou com defeitos e também a sua rápida deterioração devido à má administração.

A fim de garantir a conformidade, cada instância, desde os GOSSTROY até os arquitetos-chefe, deveria envolver-se com o controle arquitetônico e da construção. Mesmo assim, os arquitetos-chefes e os inspetores locais estavam sujeitos a pressões e aos comitês executivos. Em um relato da época, os líderes da cidade e os grupos partidários regionais sabiam que as metas de construção de moradias não eram cumpridas, e os prédios inacabados estavam abertos para locação. A situação foi ignorada e omitida em relação às autoridades superiores. Em 1960, o comitê executivo do Soviete da cidade, sob a pressão de funcionários influentes do partido e o desejo de criar a impressão de que não havia problemas, liberou para locação 36 prédios de apartamentos, com área equivalente a 15% do plano anual, antes de serem terminados e inspecionados. Os prédios não estavam em condições de serem ocupados, não tinham piso, gesso, água, esgoto, aquecimento, encanamento e equipamento elétrico. Alguns nem tinham telhados (ZILE, 1963).

O Comitê Estadual de Construção Civil e Arquitetura (Gosgrazhdanstroy), criado em 1963, era controlado pelo GOSSTROY e diretamente subordinado ao Conselho de Ministros. O presidente do Comitê atuava como primeiro vice-presidente da GOSSTROY. Gosgrazhdanstroy

projetava, dirigia e inspecionava a construção de projetos residenciais, públicos e agrícolas, supervisionava o planejamento urbano e as políticas urbanas e recebia o apoio de institutos especializados, como Instituto Central de Pesquisa Científica e Design para Urbanismo (TsNIIP) (CFA, 1986). Os planos físico-territoriais eram preparados em todas as escalas espaciais, da escala nacional ao plano de bairro. O plano diretor, na escala da cidade, elaborado como plano físico-territorial, definia a estrutura local e o planejamento para o período de vinte e cinco anos (WHITE, 1980).

O IV Plano Quinquenal (1946-1950) teve como objetivo a rápida recuperação da economia pós-guerra para, a partir da década de 1950, o planejamento se voltar aos objetivos de desenvolvimento socioeconômico junto à corrida competitiva com o mundo capitalista. A economia da URSS apresentou melhor desempenho e rápido crescimento na década de 1950. Esse período do planejamento soviético reforçou a visão, na América Latina, exposta em CINVA (1960), de que a atuação do Estado era de extrema importância para acelerar o desenvolvimento e que o planejamento devia ser incorporado aos processos de governo.

O crescimento se prolongou, mesmo com ritmo reduzido, até a década de 1960. Na década seguinte, iniciou-se o período de estagnação. A priorização da indústria bélica e dos meios de produção, em detrimento dos outros setores, agravou demandas não atendidas por vários bens de consumo e serviços. Nos primeiros planos quinquenais, essa prioridade era necessária para construir a base material do socialismo e criar fundos produtivos. O sacrifício foi visto como inevitável para atingir objetivos futuros, entretanto, sua permanência não podia ser justificada e repercutiu negativamente sobre os trabalhadores e a produtividade. A redução da produtividade também foi atingida pelo nivelamento das remunerações e pelo desgaste do entusiasmo soviético, inspirado nas ideias do comunismo. O Estado gastou com ajuda financeira a outros países, para reforçar e expandir o socialismo e obter aliados. Todos esses “custos ideológicos” começaram a afetar o desempenho econômico da URSS (MIKHAILOVA, 2014).

O período seguinte, de 1970 a 1990, foi o desmonte do sistema de planejamento. O problema geral da economia planificada, e uma das determinantes do seu colapso posterior, foi a “corrida planejamentista”, a qual visou ao cumprimento das diretrizes do plano a qualquer custo o mais rápido possível. Os critérios empregados para analisar o cumprimento das metas e os benefícios concedidos às empresas que as cumprissem geraram conflito entre a grande quantidade e a pouca qualidade. A economia continuava a desacelerar, e uma reforma

econômica foi realizada, em julho de 1979, com o objetivo de aumentar a eficiência da planificação, racionalizar o uso de recursos e elevar a qualidade de bens e serviços produzidos. Os critérios de análise foram alterados a fim de impedir a prática do “plano pelo próprio plano qualquer que seja o custo”. A maioria das medidas não foi implementada devido à resistência do corpo executivo das empresas, à burocracia e à inércia dos órgãos de controle e planejamento central (MIKHAILOVA, 2014).

No XI Plano Quinquenal (1981-1985), os resultados macroeconômicos pioraram. O XII Plano Quinquenal (1986-1990) concomitou o último período planejado da URSS, entretanto, as diretrizes do plano não foram cumpridas. Ao final do período, o crescimento estava negativo, e a crise instaurou-se em 1991. As diretrizes do plano foram aprovadas depois que Mikhail Gorbachev assumiu o cargo de Secretário Geral do Partido Comunista da URSS e iniciou a reforma da economia socialista, com a Perestroika.

A partir de janeiro de 1987, começaram as transformações no mecanismo econômico. O monopólio estatal e o controle do Estado foram reduzidos, as decisões empresariais foram liberadas, o sistema de planejamento foi descentralizado, e a propriedade privada passou a ser permitida em setores secundários de produção de bens de consumo, do comércio varejista e dos serviços não essenciais. Esta última medida foi o elemento mais radical da implementação do socialismo de mercado como novo modelo da economia soviética. Ao final da década de 1980, o Estado continuava como principal proprietário da base produtiva, mas já existiam inúmeras microempresas e empresas de pequeno porte nas mãos de proprietários privados. No setor da agricultura, foi permitido o arrendamento de terras estatais por grupos familiares e indivíduos. As medidas econômicas da Perestroika foram elaboradas com vistas a retomar o crescimento econômico e melhorar o desempenho social por meio da reformulação dos mecanismos existentes, porém mantiveram-se inalterados os principais fundamentos do socialismo, conforme o próprio termo “socialismo de mercado” (MIKHAILOVA, 2014).

Acontecimentos políticos no país e na Europa do Leste, ao final dos anos de 1980, travaram aplicações das medidas econômicas previstas pela Perestroika. A descentralização da gestão deu início aos movimentos nacionalistas e à conseqüente destruição das relações econômicas entre elementos do sistema planejado, que acabou desmontado. A Rússia, junto com outros países da URSS, começou a se aproximar do capitalismo e da economia de mercado. A estratégia das transformações, adotada na Rússia, foi classificada como a estratégia neoliberal de transição do socialismo para o capitalismo e incluiu três políticas. A primeira

política foi a de liberalização, com a remoção das restrições governamentais sobre os preços e a eliminação do controle estatal sobre a distribuição de recursos. A segunda política foi a de estabilização, com a condução da rígida política fiscal e monetária para conter a inflação causada pela liberalização de preços. A terceira política, a mais radical, foi a privatização. Além disso, a estratégia neoliberal propôs a imediata abertura comercial.

As três políticas foram conduzidas com muita rapidez. Desde o dia 2 de janeiro de 1992, todos os preços foram liberados e saltaram da noite para o dia, desencadeando a hiperinflação. A política monetária restritiva fez com que o indicador de estoque da moeda sobre o valor do PIB caísse 100%, no ano de 1990, até somente 16% em 1994 (World Bank, 1996, p. 21). A desmonetização da economia fez com que os bens assumissem o papel de moeda. Na primeira metade da década de 1990, foram recorrentes os pagamentos de salários, atrasados por meses, com mercadorias produzidas na mesma empresa. O valor total de pagamentos atrasados superou a metade do valor do PIB. De 70 a 80% de todas as transações na economia eram efetuadas nas formas não monetárias, principalmente, na forma de escambo (MIKHAILOVA, 2014).

A terceira política de estratégia de transição, a privatização da propriedade estatal, foi efetuada com velocidade inesperada e por métodos questionáveis. Sob as condições da desmonetização da economia, da pauperização da maior parte da população e da crescente corrupção e criminalização da sociedade, formou-se a nova e pequena classe oligárquica – a única que se beneficiou da privatização da propriedade pública estatal criada pelo trabalho imenso e, muitas vezes, forçado, dos milhões de pessoas ao longo de sete décadas soviéticas (MIKHAILOVA, 2014).

A experiência da URSS com práticas de planejamento dentro de um sistema administrativo de Estado demonstrou a dificuldade de centralizar a atividade dentro de um sistema coeso, com capacitação profissional e apoio político. A análise dos autores evidenciou que a estrutura do Estado começou a falhar na implementação dos planos e, quando foi realizada a transição do socialismo para o capitalismo, faltou planejamento. Os interesses individuais foram mais importantes do que os sociais, de modo que a sociedade, que possuía poucos bens, já que a posse era do Estado, entrou diretamente em uma condição de miséria.

### 3.2 TRANSIÇÃO DOS PLANOS URBANÍSTICOS PARA O PLANEJAMENTO INTEGRADO SOB OS ASPECTOS DO PLANEJAMENTO NA URSS E NA GRÃ-BRETANHA (1947/1968)

Ao analisar e comparar o sistema de planejamento urbano da URSS com o britânico, White (1980) apontou que o nível de controle central daquela era muito maior que o deste. A centralização levava a normas e a padrões de planejamento com falta de sensibilidade às necessidades locais, já que os poderes locais eram limitados. Na Grã-Bretanha, o poder local era mais forte, uma quantidade considerável de questões de planejamento era resolvida pelo *Department of the Environment* (DOE), equivalente ao GOSSTROY. Entretanto, na URSS, a integração entre o planejamento e a implementação era maior, o Estado era responsável por ambas as operações. Os terrenos eram de propriedade do Estado, o que atribuía ao planejamento urbano o papel de promover o desenvolvimento territorial de novas cidades.

A diferença entre os dois sistemas de planejamento e o político, econômico e administrativo demonstra como o Estado definia e lidava com os objetivos principais e secundários nos planos. O planejamento centralizado assegurava uma coesão ao sistema, mas estava voltado à obtenção de resultados na escala macro, as peculiaridades e os resultados locais eram desconsiderados. O objetivo principal era macro, em grande escala, era a industrialização; em escala local, o objetivo era secundário, a ser cumprido pelas consequências.

O planejamento soviético pode ser descrito como *development planning* (planejamento do desenvolvimento). A ação era voltada a atender às necessidades básicas da população por moradias, fábricas, equipamentos sociais e infraestrutura urbana em uma nação em rápida industrialização. O planejamento britânico, com papel intervencionista, ficava restrito a modificar os processos de mercado que, como consequência, promoviam o desenvolvimento urbano. O planejamento britânico tinha ação indireta sobre o desenvolvimento (WHITE, 1980).

A condição de economia desenvolvida, ou em desenvolvimento, bem como de um sistema político autoritário ou democrático repercute nas práticas de planejamento, na atuação e no grau de submissão do Estado aos interesses do mercado. No planejamento soviético, o Estado tinha o controle sobre o mercado e a indústria, portanto, as condições de mercado eram criadas pelo Estado. Já na Grã-Bretanha, o Estado guiava o mercado com base em seus objetivos.

Em uma economia desenvolvida, o planejamento está voltado a controlar as mudanças incrementais no uso do solo e na manutenção de infraestruturas urbanas existentes, em vez de

promover novos desenvolvimentos. Nas cidades soviéticas, as necessidades de habitação eram imensas; já nas cidades britânicas, não eram necessárias soluções abrangentes e integradas. A principal atividade do planejamento britânico era controlar o desenvolvimento que, ao recusar o planejamento integral, como na URSS, possibilitava que surgissem novos desenvolvimentos julgados como “adequados”. Na União Soviética, o controle do desenvolvimento não existia, já que o Estado era o promotor direto do desenvolvimento e proprietário das terras (WHITE, 1980).

Foram identificados dois períodos distintos do planejamento britânico por White (1980): o do *Town and Country Planning Act 1947* e o dos *Town and Country Planning Acts 1968 e 1971*. O setor econômico era visto como um dado do planejamento e não como uma variável. No primeiro período, o planejamento foi similar ao adotado pela URSS, com quatro características marcantes: plano estático, desenho urbano, visão unitária e determinismo. O plano britânico, do mesmo período, apresentou resultado final determinado, expresso em uma planta, com usos do solo definidos. Havia pouca ou nenhuma abordagem para o desenvolvimento, e pequenas mudanças eram esperadas nos setores econômico e social. O mesmo ocorreu na URSS, como o Plano Geral para Moscou, de 1971, similar ao Plano para Grande Londres, de 1944, de Abercrombie, que eram planos urbanísticos.

O planejamento, por meio do uso do solo, da estrutura física e do desenho da forma urbana, não apresentava nenhuma tentativa de entender e controlar os processos sociais, econômicos e políticos fundamentais para modelar padrões de uso do solo e desenvolvimento. O planejamento soviético apresentava forte orientação físico-territorial, de onde era esperado que os benefícios sociais decorressem. Essa crítica, feita por White (1980), aplica-se à Carta de Atenas e ao plano urbanístico.

Os planos urbanísticos desse período, bem como os membros do CIAM, consideravam que as necessidades pessoais seriam atendidas por meio da criação de um padrão único universal, que poderia ser aplicado e expresso por uma planta única e abrangente de cidade, idealizada, do futuro. Buscava-se definir um futuro para as cidades que permitisse pouca ou nenhuma mudança na opinião política, nas atitudes sociais ou na situação econômica. Essa abordagem estava também presente na visão soviética do planejamento urbano, como uma disciplina científica capaz, por meio de análises técnicas e processos de tomada de decisão, de definir a única solução correta para qualquer problema de planejamento, de modo a desconsiderar as necessidades e preferências de peculiaridade local.

O planejamento resultava da suposição de que determinado conjunto de mudanças físicas em grande escala poderia ter resultado social previsível como, por exemplo, estabelecer “comunidades” por meio da construção de unidades de bairro. Uma das principais metas dos planejadores soviéticos foi construir cidades que, guiadas pelos princípios do marxismo-leninismo, possibilitariam as condições para criar o “novo homem soviético”. Acreditava-se que eram necessárias novas cidades, com forma física adequada, para conter e moldar a nova sociedade comunista a ser criada, caracterizada por diferentes relações entre grupos na sociedade. Essa linha de pensamento está vinculada aos socialistas utópicos, como demonstraram, por exemplo, as propostas defendidas por Robert Owen, Charles Fourier, Saint Simon e Louis Blanc. Era a ideia de criar uma materialidade – cidades, bairros, lugares – que contemplariam um tipo particular de sociedade – comunitária, coletivista, unida. Essa natureza normativa foi uma das características do planejamento soviético. Os planos foram elaborados de acordo com normas físico-territoriais e “cientificamente concebidas” para determinar uso do solo, projeto, construção e nível de provisão de instalações. Em geral, eram normas voltadas para a criação de cidades ideais, cujos parâmetros eram definidos por normas científicas e quantificadas.

Ao final dos anos de 1940, os planejadores já acreditavam que o crescimento residencial ocorreria em novas comunidades planejadas, situação que os permitiria exercer controle completo sobre esse processo, do começo ao fim, desvinculado de outros interesses. Entretanto, parte considerável do crescimento foi moldada por forças de mercado dinâmicas e promovida por incorporadores privados, fora do controle dos planejadores. A situação trouxe mudanças nos aspectos do processo de planejamento, o que deu início a um novo período do planejamento estatal britânico, analisou White (1980).

O planejamento soviético e britânico do pós-Segunda Guerra, avaliou White (1980), já estava vinculado a uma visão setORIZADA em política, econômica e social. Era entendido que o desenvolvimento compreendia esses setores e, a menos que todos os aspectos do desenvolvimento pudessem ser controlados, a abordagem do planejamento, baseada na aplicação de normas e princípios científicos, não teria sucesso em cumprir suas metas. Sem o controle do Estado sobre esses setores, mudanças inesperadas poderiam invalidar o planejamento urbanístico. Na década de 1960, foi reconhecido que a tentativa de usar uma abordagem inadequada frente às incertezas e mudanças de uma economia mista – e mais adequada para um regime totalitário comunista – estava enfraquecendo o planejamento

britânico, o que levou às mudanças constantes nos *Town and Country Planning Acts 1968 e 1971*, explicou White (1980).

Na Grã-Bretanha, a abordagem baseada no plano urbanístico passou a ser criticada, em meados da década de 1960, como uma visão simples e mecanicista de um planejamento que ignorava a complexidade da cidade. Isso levou à concepção de um tipo de planejamento voltado às mudanças dinâmicas e imprevisíveis nas estruturas sociais, econômicas e demográficas características de uma economia mista.

Quatro mudanças foram destacadas por White (1980): a orientação do plano foi transformada para controlar os processos econômicos e sociais que promoviam o desenvolvimento físico-territorial, o planejador voltou-se ao processo e afastou-se da forma; da orientação física, formal e de desenho, passou-se para a abordagem de ciências sociais com base na pesquisa, na compreensão dos processos físicos e sociais e dos meios possíveis de controlá-los para os fins desejados; o planejamento parou de elaborar planos de estado final e passou a combater a complexidade e a incerteza do ambiente social e econômico; o *master plan* foi abandonado e sua importância foi transferida ao planejamento para adaptabilidade e capacidade de resposta à mudança, como uma das respostas à incapacidade do planejamento de ter o controle total sobre forças sociais e econômicas. A abordagem enfatizava a necessidade de modificar as tendências sempre que possível e desejável, ou, ao menos, atualizar e revisar as políticas continuamente a fim de considerar as novas circunstâncias.

As mudanças descritas por White tornaram a concepção do planejamento um processo contínuo e permanente, deixando de ser a prática de elaborar planos rígidos, passando a ser implementados em prazos longos. O processo permitiu elaborar planos mais abrangentes e flexíveis, cuja implementação estava vinculada às variáveis estabelecidas e controladas pelo próprio processo, por meio do monitoramento dos resultados obtidos e avaliados em relação aos resultados esperados para cada variável, além de eventuais ajustes. O plano perdeu a forma, que passou a ser definida no processo. As análises e propostas físico-territoriais, sociais e econômicas deixaram de ser segmentadas e pontuais, passaram a ser consideradas de forma constante e integrada, ao longo do processo, ou seja, na elaboração do plano multissetorial, na implementação, no monitoramento dos resultados e nos ajustes.

O planejamento, na Grã-Bretanha, avaliou White (1980), tornou-se um processo incremental, de modo a responder constantemente às mudanças trazidas por iniciativas de desenvolvedores, flutuações demográficas e variações no clima econômico. Dentro de

diretrizes gerais, as políticas eram elaboradas para serem flexíveis, permitindo amplo espaço para mudanças e possibilitando respostas positivas às oportunidades que surgiam. Na década de 1970, o planejamento metropolitano britânico estava menos preocupado com o produto final e mais focado nos problemas ambientais, no contexto de forças dinâmicas para a mudança, com a incerteza como tônica.

A solução universal deu lugar à visão de que, para cada problema, existem várias possíveis soluções, e cada uma atende a diferentes objetivos sociais, econômicos e físicos, trazendo benefícios e desvantagens para diferentes grupos sociais. No planejamento britânico, apontou White (1980), isso repercutiu na mudança da abordagem técnica apolítica para uma que envolveu a tomada de decisões por meio de políticas públicas. Anteriormente, o planejamento era visto como um processo racional realizado por profissionais cujo trabalho era definir o que seria de "interesse público" para conceber um plano que atendesse a essas necessidades. No segundo período, o planejamento reconhece a tomada de decisão política como um aspecto fundamental e crítico na escolha entre métodos alternativos de distribuição de recursos relacionados ao uso da terra.

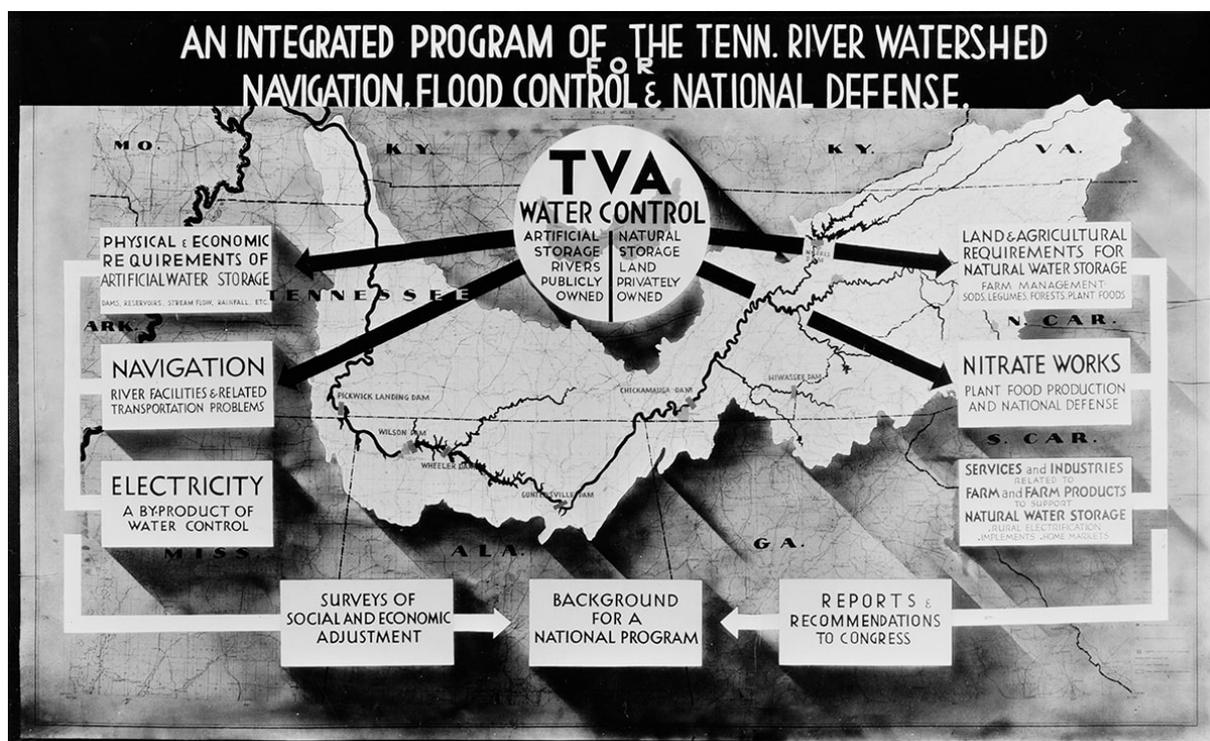
### **3.3 PLANEJAMENTO REGIONAL: TVA – TENNESSE VALEY AUTHORITY (EUA) (1933)**

Os Estados Unidos, entre 1890 e 1930, sofreram os impactos negativos da rápida industrialização e da urbanização. Lideranças políticas, intelectuais e formadores de opinião, para mudar a realidade, apresentaram um conjunto de propostas que ficou conhecido como Movimento Progressista. Acreditavam na profissionalização do serviço público e no combate à corrupção com maior participação da população. Franklin Roosevelt, eleito presidente em meio à Grande Depressão em 1932, que enfraqueceu a resistência do tradicional discurso a favor das forças livres do mercado, realizou as reformas que foram chamadas de *New Deal*.

A Tennessee Valley Authority (TVA) foi criada, em 1933, para intervir na geografia e na economia da região da bacia hidrográfica do rio Tennessee, que drena a região compreendida por sete unidades da Federação. Nos anos de 1930, a região era uma das mais pobres do país e passava por crise econômica e social: a população que morava perto do rio sofria de malária; as famílias tinham muitos filhos e viviam em moradias sem banheiro, luz elétrica ou água tratada; havia alto índice de analfabetismo adulto; as jazidas de carvão mineral estavam exauridas; as terras agrícolas sofriam de erosão; o setor madeireiro estava falido devido ao corte excessivo das florestas nativas. O objetivo da TVA era melhorar a qualidade de vida na região.

A TVA foi criada como autarquia federal, com autonomia e acesso ao Tesouro. Era composta por funcionários qualificados e comandada por uma direção técnica, com profissionais vindos do Norte, já que um dos objetivos da autarquia era afastar as estruturas políticas locais, corruptas e racistas, da época. O objetivo da TVA era unificar e coordenar os programas setoriais fragmentados por diversas organizações públicas: educação, extensão rural, apoio a micro e pequenas indústrias, crédito subsidiado, mecanização da agricultura, reflorestamento e similares, de modo a potencializar o impacto e minimizar a ingerência externa. O primeiro projeto da TVA foi a produção de energia elétrica. Soluções semelhantes foram buscadas, no Brasil, durante o regime autoritário político-militar.

O programa integrado da TVA, conforme o título do diagrama do Quadro 05, criado entre 1933 e 1945, foi elaborado para apresentar ao público “argumentos para um planejamento compreensivo”. Os recursos naturais, as técnicas para sua utilização e o planejamento geral para o bem-estar humano eram considerados subprodutos valiosos do programa da TVA. O material foi colocado em todas as salas de recepção, prédios para visitantes e outros pontos de contato com o público.



Quadro 05: Programa integrado da TVA.

Fonte: Library of Congress, disponível em <https://www.loc.gov/item/2017877279/>. Acesso em 20/05/2022.

A autarquia foi uma das primeiras empresas públicas de planejamento multisetorial e serviu de referência para outros países como, por exemplo, o Brasil, quando foi proposta a

Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). A TVA, avaliou Brose (2015), logo na primeira década, cumpriu o papel de um projeto-piloto para testar inovações, gerando aprendizado em uma nova área: a do desenvolvimento regional planejado pelo Estado. Diversos autores sugerem que, cerca de vinte anos após a sua criação, a TVA havia cumprido com os principais objetivos originalmente propostos.

As funções da TVA foram drasticamente alteradas após a Segunda Guerra e, a partir dos anos de 1950, ela tornou-se essencialmente uma empresa pública de geração de energia, com base em termelétricas a carvão que provocam até hoje destruição ambiental na Cordilheira dos Apalaches, apontou Brose (2015). As intenções iniciais das agências de planejamento tendem a ser nobres, entretanto, com o passar do tempo, elas acabam desvirtuadas do planejamento e o deixam de lado para cumprir com práticas executivas e de gestão.

## **CAPÍTULO 4 | PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL**

O primeiro plano quinquenal, no Brasil, foi o Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional de 1939, era um esquema de financiamento para assegurar recursos para obras que ainda não tinham sido concebidas ou planejadas. Esse plano abriu caminho para a institucionalização de planos globais de governo, o que favoreceu, posteriormente, a revisão e ampliação do Plano Especial, que gerou o Plano de Obras e Equipamentos, também quinquenal, em 1943. Os primeiros planos elaborados para o Brasil estão elencados no Quadro 06. O processo de retomada do plano anterior para a elaboração do seguinte foi analisado como planejamento<sup>31</sup> por B. Silva (1964, p. 17): “o Brasil também despertou para as virtudes do planejamento. Em seu esforço para acelerar o progresso econômico e social, o país torna-se mais e mais consciente da necessidade de substituir a improvisação pelo planejamento e o empirismo pelo estudo e análise”.

---

<sup>31</sup> O procedimento de retomada do plano anterior para a elaboração do seguinte, não caracteriza planejamento e, muito menos, um processo de planejamento. Essa ideia de planejamento, que não compreende o processo, estava presente nos planos urbanísticos, conforme já comentado no Capítulo 2.

PLANO	SIGLA	PERÍODO	PRESIDENTE
Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional	PEOPAD	1939	Getúlio Vargas
Plano SALTE	SALTE	1948	Eurico Gaspar Dutra
Plano de Metas	PM	1956-1961	Juscelino Kubitschek
Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	PTDES	1963-1965	João Goulart
Plano de Ação Econômica do Governo	PAEG	1964-1966	Humberto Castelo Branco
Plano Estratégico de Desenvolvimento	PED	1968-1970	Artur da Costa e Silva

Quadro 06: Primeiros planos elaborados para o Brasil.

Fonte: elaborado por Tochetto.

A Constituição Federal (1946) passou a adotar o planejamento como meio para tratar os problemas de grande envergadura no país e previu quatro planos: Plano Nacional de Viação; Plano de Defesa contra os Efeitos da Seca no Nordeste; Plano de Valorização Econômica da Amazônia; e Plano de Aproveitamento Total das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco e seus Afluentes. A partir deles, começaram a ser criadas agências, vinculadas ao Executivo Federal, para elaborar e administrar os planos e suas execuções. As Constituições Federais posteriores deram continuidade à adoção de planos, conforme analisado no Quadro 07. Todas elas, ao preverem os planos, os vincularam ao bem-estar social, termo que, depois, foi substituído por função social.

CF	ANO	PERÍODO	DISPOSIÇÃO SOBRE	
			Plano/Planejamento	Termo
1ª	1824	Brasil Império		
2ª	1891	Brasil República		
3ª	1934	Segunda República		Bem-estar social (ementa).
4ª	1937	Estado Novo		Bem-estar do povo (art. 1º; V, art. 16; c, 15, art. 122).
5ª	1946	Redemocratização 1	Art. 5º (X); 29; 156; 198; 199.	Bem-estar social (art. 147).
6ª	1967	Regime Político-Militar	Art. 8 (X; XIII; XIV).	Função social (III, art. 157).
7ª	1988	Redemocratização 2	Art. 21 (IX); 43 (II); 165 (I); 182; 214; 215 (§ 3º); 227 (§ 8º, II).	Função social (XXIII, art. 5º; III, art. 170; § 2º, art. 182; art. 184; art. 186).

Quadro 07: Primeiros planos nacionais elaborados para o Brasil.

Fonte: elaborado por Tochetto.

Foram várias as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira a partir da década de 1940. Entretanto, como analisou Lafer (2010), esses esforços estiveram concentrados e limitados a determinadas etapas do processo ou a setores de planejamento, não houve experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento. O autor apresentou os seguintes exemplos de planejamento incompleto e os considerou frustrados: o Relatório Simonsen (1944-1945) não superou a etapa das propostas; a Missão Cooke (1942-

1943) não superou a etapa de diagnósticos; a Missão Abbink (1948) da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) foi um esforço no sentido de racionalizar o processo orçamentário, como também foi o caso do Plano SALTE (1948); e medidas puramente setoriais, como foi o caso do petróleo e do café. O Plano SALTE foi “seletivo nos propósitos e quinquenal na duração – o mais ambicioso até então concebido na América do Sul”, analisou B. Silva (1959), acrescentando que a implementação do plano desapontou o país.

O planejamento local, nesse período, estava voltado ao plano urbanístico, vinculado às secretarias de obras, onde os arquitetos já discutiam uma análise multissetorial e começavam a avançar para a análise do crescimento acelerado da população urbana e do fenômeno da metropolização. Os problemas urbanos que se agravaram e os que surgiram, no Brasil, em decorrência das migrações rural-urbano e urbano-urbano, tornaram-se mais evidentes a partir da década de 1930. A repercussão disso foi uma significativa recomposição espacial da população e mudanças de conteúdo na sociedade. Milton da Mata (1973) analisou que uma rápida urbanização, no sentido estrito de concentração da população no meio urbano, normalmente, evidencia o preexistente subemprego de parte da mão de obra, o que é uma alteração na aparência; mas, no bojo da urbanização, aparecem hábitos novos, aumenta a procura de determinados bens e serviços, diminui a de outros, configurando mudanças de conteúdo na sociedade.

Os investimentos públicos e privados aumentaram as atividades produtivas dos setores secundário e terciário, localizadas nas cidades, de modo a aumentar também a oferta de empregos, um dos principais fatores de atração da população rural, juntamente com a busca de melhores condições de vida oferecida pela concentração de infraestrutura e de equipamentos comunitários nas cidades<sup>32</sup>. Entre 1940 e 1970, a população rural cresceu à taxa média anual de 1,8%, enquanto a urbana aumentou para 4,8%. A urbanização da população era proporcional à urbanização do processo produtivo, e esse quadro não seria alterado enquanto a concentração de investimentos, que impactava na distribuição espacial, não fosse revista.

Um dos desafios urbanos, nos anos de 1960, era a forte migração do campo para as cidades e das cidades para as metrópoles, levando ao crescimento da população urbana em cerca de 13 milhões de pessoas/ano. As desigualdades regionais fomentavam a migração rumo

---

<sup>32</sup> Outro fator importante de atração que Mata (1973, p. 721) apontou foi a oportunidade de educação: “[...] aspecto que deve exercer bastante influência sobre a decisão de migrar para as cidades refere-se às oportunidades de educação; especialmente no caso de famílias com filhos em idade escolar, este deve ser um elemento fundamental. Além de a qualidade do ensino no campo ser provavelmente inferior à da cidade, as escolas rurais não vão além do curso primário”.

ao Sul, porque as cidades e as metrópoles do Sudeste ofereciam empregos com registro na carteira de trabalho e no FGTS. A região Sul era a única onde havia uma distribuição mais equilibrada. Nas regiões Norte e Nordeste, havia falta de emprego em todos os níveis populacionais urbanos e, na Sudeste, a industrialização, os serviços e o setor público sustentavam a oferta de emprego concentrada nas metrópoles de Rio e São Paulo, onde vivia a maioria com emprego regularizado, explicou Francisconi (2020).

A distribuição espacial decorrente dos investimentos públicos e privados nas produções secundária e terciária localizadas em área urbana não foi revista. As capitais estaduais atraíam mais pela expansão das atividades terciárias do que pelo processo de industrialização, que não levava à transferência da população do campo para a cidade, com exceção de São Paulo (MATA, 1973). A economia de aglomeração para as atividades produtivas passou a ter um custo social alto, que Mata (1973) identificou como deseconomia social: as firmas não são diretamente afetadas pelos problemas da superurbanização. Essas deseconomias se diluem e atingem diretamente todos os membros da comunidade, por exemplo, com aumento do tempo de transporte, aumento da tensão a que os habitantes estão sujeitos, poluição ambiental, aumento *per capita* dos custos de infraestrutura, etc. Cabia ao planejamento lidar com esses problemas.

A intensidade e a variedade de problemas urbanos, geralmente, são diretamente proporcionais ao tamanho populacional das cidades, assim como as mais populosas tendem a atrair mais população e investimentos na produção. Era necessária uma política que priorizasse as demandas sociais e a redistribuição espacial dos investimentos e da produção, caso contrário, as condições nas cidades iriam piorar e afastar, cada vez mais, qualquer possibilidade de solução. Não estava ocorrendo, na análise de Mata (1973), uma urbanização desvinculada do processo de produção, portanto, qualquer política para modificar as tendências dos fluxos migratórios devia ser antecedida de alterações nos padrões de localização da produção.

A urbanização da população ocorria em conjunto com a urbanização do processo produtivo e, a menos que fosse decidido descentralizar o investimento – de modo a priorizar as atividades agrícolas e centros urbanos pequenos e médios, como já indicado em Organização dos Estados Americanos (OEA, 1958) –, a população continuaria nesse processo de concentração. A variável a ser controlada não era a mobilidade geográfica, mas a distribuição espacial dos investimentos, as economias de aglomeração e as deseconomias sociais, explicou Mata (1973, p, 732):

[...] a tendência à aglutinação espacialmente forte no setor secundário, motivada pelas economias de aglomeração, o momento de promover a descentralização seria determinado pelo *trade-off* entre estas economias de aglomeração – no sentido da avaliação privada de rentabilidade – e as deseconomias sociais da tendência concentradora.

O Plano de Metas (1956-1961), explicou Lafer (2010), deve ser interpretado de maneira diferente. Devido à complexidade de suas formulações – quando comparado com tentativas anteriores – e à profundidade de seu impacto, ele pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil. O Governo convocou uma equipe de técnicos, chefiada por Lucas Lopes<sup>33</sup>, que transformou o objetivo de aumentar o nível de vida da população em um programa de desenvolvimento econômico, por meio da reformulação e do desenvolvimento de conceitos já esboçados nas tentativas anteriores de planejamento. O resultado foi estruturado na definição dos cinco setores no plano: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação.

O plano retomou as análises e os conceitos de pontos de estrangulamento<sup>34</sup> e de germinação<sup>35</sup>, elaborados pela Comissão Mista Brasil-EUA, e foram estabelecidas metas para cada setor, por meio da aplicação integrada dos conceitos de pontos de crescimento, pontos de estrangulamento internos e externos, interdependências dos setores e demanda derivada. Para cada meta, foi definido um objetivo possível de ser quantificado por meio do estudo das tendências da demanda e da oferta do setor e, com base nesses objetivos, foi projetada, por extrapolação, a composição provável da demanda dos anos seguintes, já incluídos os impactos do plano. Os objetivos foram continuamente testados e revistos durante a aplicação do plano, de modo a conferir a característica de um planejamento contínuo, explicou Lafer (2010), ou seja, como processo.

A técnica de planejamento utilizada foi a única compatível com a experiência e a informação estatística existentes na época, capaz de programar adequadamente cada setor, mas incapaz de coordenar ou testar rigorosamente a compatibilidade dos setores. A consistência do plano não resultou da técnica empregada, mas da aplicação dos conceitos para uma visão geral da economia brasileira que o Plano de Metas incorporou. Não era de se esperar que a primeira experiência de planejamento fosse completa, a ela cabia estabelecer as bases de partida para aperfeiçoar o planejamento, apontou o autor (LAFER, 2010).

---

<sup>33</sup> Lucas Lopes participou das tentativas anteriores de planejamento e controle da economia brasileira, notadamente da Comissão Mista Brasil-EUA e da assessoria econômica de Getúlio Vargas no período 1950-1954.

<sup>34</sup> Ponto de estrangulamento eram as demandas insatisfeitas que estrangulavam a economia como, por exemplo, no caso do Plano de Metas, energia, transportes e alimentação.

<sup>35</sup> Ponto de germinação era o oposto do conceito do ponto de estrangulamento.

A administração paralela foi a alternativa escolhida para a implementação do plano, para evitar a reforma total da administração pública. Essa administração foi constituída por órgãos existentes – onde a diluição do sistema de mérito não havia ocorrido, como foi o caso do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Banco do Brasil – e por novos órgãos, para onde foi drenada a competência disponível no serviço público. Esses órgãos se transformaram em "órgãos de ponta" da administração pública para controlar a execução do Plano de Metas (LAFER, 2010).

O plano foi um caso bem-sucedido na formulação e na implementação de planejamento e, superadas essas etapas, o desafio passou a ser um universo mais complexo de técnicos, com a demanda de novos especialistas devido às novas zonas de incerteza que surgiam, analisou Lafer (2010). Ao mesmo tempo, passou a ser necessária a utilização de toda a administração, e não apenas de alguns órgãos de ponta, para dar continuidade no esforço de planejamento. O controle de um sistema em funcionamento passou a ser o novo ponto de estrangulamento do sistema brasileiro. O desafio, a partir da análise do autor, passou a ser o sistema de planejamento integrado.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) foi elaborado em seis meses por uma equipe liderada por Celso Furtado, Ministro do Planejamento, para orientar a política econômica do governo Goulart. O contexto político era o do regime parlamentarista, para contornar a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, da campanha do plebiscito sobre o parlamentarismo e do debate sobre as reformas de base, seguido de reivindicações oportunistas fomentadas por interesses políticos, explicou Macedo (2010). A situação era agravada pela inflação descontrolada e pela atuação do movimento sindical, com greves reivindicatórias recorrentes voltadas, principalmente, a reajustes salariais cada vez mais elevados para compensar a inflação.

O plano procurava recuperar o desenvolvimento ocorrido no período de 1957-1961 (em torno de 7% ao ano), conter progressivamente o processo inflacionário, corrigir a distribuição de rendas, realizar reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e reescalonar a dívida externa. O Plano Trienal, analisou Macedo (2010), não tinha maiores pretensões que a de um esforço embrionário para a efetiva implantação do planejamento econômico do País.

O problema da inflação, constatado no plano, era que, além de um diagnóstico limitado do processo inflacionário, não havia, na época, conhecimento sobre as limitações dos instrumentos de política econômica e faltava um adequado arcabouço institucional que

permitisse ao Estado melhor manuseio desses instrumentos (MACEDO, 2010). O Estado carecia de competência em planejamento, não havia recursos humanos nem institucionais necessários ao planejamento. O cenário, descrito por Macedo (2010, p. 67), na época do Plano Trienal, ainda é um problema a ser enfrentando, inclusive no planejamento urbano:

a premência do tempo, a dificuldade de informações estatísticas detalhadas e de boa qualidade, a deficiência da estrutura governamental para suportar a organização necessária ao planejamento, a falta de experiência, a inexistência de adequados instrumentos de ação, o desconhecimento dos efeitos das políticas executadas, a resistência dos empresários, tudo isso impediu e ainda impede a efetiva implantação do planejamento no País.

O plano não alcançou os objetivos de promover o desenvolvimento e vencer a inflação. As maiores contribuições do plano foram hierarquizar problemas e promover o conhecimento da realidade para criar pré-condições para uma ação de planejamento mais profícua no futuro. A evolução ocorreu no sentido de avançar alguns passos, que podem ser verificados no plano seguinte (MACEDO, 2010).

No Brasil, as práticas de planejamento atingem certos avanços, mas, de modo geral, acabam por deixar a sociedade limitada às expectativas. As práticas, nos níveis federal e regional, tornaram-se referências importantes para os níveis metropolitano e municipal. Contudo, o mesmo cenário se repetiu. A partir dos anos de 1970, as pesquisas e análises para elaboração de planos diretores envolveram profissionais de diversas áreas, que apresentaram diagnósticos e estudos nos setores físico-territorial, social, econômico e político-institucional. A etapa de elaboração do plano diretor gerou muitos volumes compostos por esses documentos seguidos de propostas, mas a implementação do plano, como será analisado nesta pesquisa, não deu continuidade ao planejamento como processo. Os processos não se completaram. Robert Daland (1969, p. 189), em *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*, ao analisar o planejamento administrativo federal nesse período, concluiu que:

o verdadeiro foco na política brasileira é a presidência, e qualquer "plano" que possa patrocinar não é mais do que o próprio empenho. Não existem mecanismos para criar objetivos políticos verdadeiramente nacionais. Por mais válidos que sejam os planos dos planejadores profissionais, sua força depende da força política do presidente, que pouco tem de sobra.

#### **4.1 SPVEA – SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA (1953)**

A SPVEA<sup>36</sup> foi criada em 1953, diretamente subordinada ao Presidente da República, com autonomia administrativa e com a função de promover a execução do Plano de

---

<sup>36</sup> A superintendência colaborou com o *Curso de Planejamento Regional de Belém do Pará*, realizado, em 1955, com a parceria da EBAP-FGV.

Valorização Econômica da Amazônia (PVEA). O projeto de lei para criar a superintendência foi apresentado no ano de 1948, contemporâneo ao ano da aprovação da lei da Comissão do Vale do São Francisco<sup>37</sup> (BR, PL 267/1948). Na época, estava em análise o projeto de lei para criar o Departamento Nacional da Amazônia (BR, PL 33/1946), do deputado Pereira da Silva (PSD-AM), apresentado em 1946, que foi substituído pelo projeto de lei da criação da SPVEA.

Ambas as propostas para criar um órgão de planejamento da região da Amazônia reforçavam a presença de quadro técnico, planos ou programas decenais, quinquenais ou anuais acompanhados dos elementos ilustrativos como, por exemplo, plantas, levantamentos, memoriais, dados estatísticos, orçamentos ou estimativas de despesas. O deputado Oswaldo Pacheco<sup>38</sup> (PCB/SP), nos votos do PL 267/1948, destacou a questão da técnica de organização para o planejamento, em referência às experiências de Taylor na administração industrial e às aplicações mais recentes da época do planejamento de forma mais ampla, como na administração de cidades e de regiões. O parecer do deputado demonstrou que as ideias sobre o planejamento na administração pública já estavam em circulação e em implementação:

o valor e a técnica da planificação têm sido objetos de abundante literatura e das atenções de numerosas instituições públicas e particulares em todo o mundo, inclusive no Brasil, de maneira que já não sobram dúvidas quanto à verdade de certos princípios a que deve se subordinar a organização das entidades do planejamento (PACHECO, BR, 1948, p. 3235 – DCN).

Conhecimento sobre experiências e sobre os temas de planejamento e administração pública foram demonstrados por Pacheco (1948). No voto, o deputado fez referência a H. S. Person<sup>39</sup>, à TVA, destacando a frequência com que ela foi mencionada na justificativa do PL 33/1946, às publicações de White, *Public Administration*, e de Newton Corrêa Ramalho (1944), *Racionalização da Administração Orçamentária*.

O processo de planejamento descrito pelo deputado foi apontado como "algumas normas de planificação dos serviços públicos": (1) o princípio base do planejamento eficiente é a separação entre o órgão que planeja e o que executa os planos, as funções de planejamento e as de execução demandam pessoas de temperamento e formação técnico-cultural diferentes;

---

<sup>37</sup> A Comissão do Vale do São Francisco teve a primeira proposta apresentada em 1946 (BR, PL 262/1946) e foi criada em 1948 (BR, Lei 541/1948).

<sup>38</sup> Oswaldo Pacheco filiou-se ao Partido Comunista do Brasil (PCB) em 1945 e, em dezembro do mesmo ano, elegeu-se deputado na Assembleia Nacional Constituinte. Assumiu seu mandato em fevereiro de 1946. Com a promulgação da Constituição de 1946, passou a exercer mandato ordinário. Após a suspensão do registro do PCB pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em início de 1947, transferiu-se para a cidade de São Paulo, passando a atuar na comissão do partido naquele estado. Em janeiro de 1947, juntamente com os demais parlamentares comunistas, teve seu mandato cassado pela mesa da Câmara. Fonte: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/oswaldo-pacheco-da-silva>.

<sup>39</sup> Harlow S. Person é autor da publicação *Execução planejada*, da EBAP (1954), obra citada por B. Silva (1964) em *Uma Teoria Geral de Planejamento*.

(2) definido o objetivo, deve-se formular, em linhas gerais, a política diretora das atividades encarregadas de atingi-los; (3) outras fases do processo de planejamento são as referentes aos elementos e meios para atingir o objetivo, são questões que, por seu grau de minúcia técnica e extrema variabilidade, não podem ser cristalizadas em disposições legais, mas há, ainda, pontos da organização para o planejamento, que podem e devem ser tratados nas leis instituidoras de serviços públicos; (4) os órgãos de planejamento devem distribuir aos órgãos executivos tarefas específicas, devidamente orçadas e inter-relacionadas em um plano dotado de unidade; (5) os órgãos de planejamento devem controlar a execução dos planos aprovados por meio de relatórios financeiros, de cumprimento de tarefas e de inspeções diretas; (6) controlar a execução e os resultados após execução do plano, os efeitos sobre o meio social e econômico.

No voto, Pacheco apresentou uma síntese sobre o que é planejamento, posicionou-se contra a criação de novos órgãos no Executivo e indicou a transferência de tarefas, mas alertou para se evitar confusão entre funções executivas e de planejamento, especialmente, para os planejadores não despenderem tempo e atenção com funções de rotina administrativa. O deputado também analisou que, com a subordinação dos serviços executivos ao órgão de planejamento, seria possível "a) maior coordenação dos serviços pela unificação da direção; b) maior garantia de boa execução do planejado, por força do poder disciplinar inerente às relações de subordinação" (PACHECO, 1948, p. 3235). As palavras de Pacheco ainda são um desafio ao planejamento brasileiro, e sua consciência na posição de político é um desafio ainda maior.

A Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (CEPVEA), na justificativa do projeto de lei substitutivo apresentado (CEPVEA, 1948), destacou a necessidade de um órgão de comando de planejamento e de execução autônomo e devidamente aparelhado para atuar em todos os setores, sociais e econômicos, da Amazônia. O órgão de execução deveria detalhar o planejamento dos serviços e os melhoramentos a serem mobilizados e utilizados no aproveitamento das riquezas potenciais da Amazônia.

Após a votação no Diário do Congresso, chamou atenção o voto do deputado Aleomar Baleeiro<sup>40</sup> para o PL 669/1947, que criou a Comissão do Vale do São Francisco. Foram mencionados a TVA, o livro de Herman Finer (Montreal, 1944), *The TVA Lessons for International Application*, e Baleeiro (1948, p. 3240) fez a seguinte análise:

---

<sup>40</sup> Promulgada a Constituição de 1946 e convertida a Assembleia em Congresso ordinário, Baleeiro ocupou a cadeira de deputado federal na legislatura de 1946-1951.

mas, nos Estados Unidos a criação da TVA foi precedida de um plano prévio, de um estudo apurado e minucioso do problema, através do conhecimento concreto das coisas a fazer. O Act de 1933 é um longo diploma [...] envolvendo inúmeros pormenores, que refletem aquele conhecimento concreto, fruto de amadurecida e consciente investigação de deliberação. Não é o nosso caso. Estamos a deliberar quase no escuro, desejando sincera e vivamente o fim, no mais patriótico e louvável dos impulsos, mas no desconhecimento quase completo dos meios. [...] todos revelam um profundo esforço de improvisação, virtude inestimável nos poetas, nos artistas, nos jornalista e oradores, mas bem perigoso na atuação dos homens de Estado.

O deputado chamou atenção para a elaboração de planos e a criação de órgãos sem o devido preparo para se sustentar e cumprir com suas atividades e seus objetivos. O cenário descrito é como se o Brasil estivesse fazendo uma cópia, sem a devida crítica, além de respectivas análises e ajustes, de um modelo norte-americano que apresentou resultados positivos para a situação e as condições específicas daquele país.

O plano para a Amazônia foi definido como um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras cujo objetivo era melhorar os padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região, além de expandir a riqueza do País. A partir do plano, seriam criados planejamentos específicos e programas parciais de trabalho, que deveriam "[...] ter caráter essencialmente técnico e econômico, no sentido do maior rendimento e da recuperação dos investimentos empenhados direta ou indiretamente" (BR, Lei 1806/1953, art. 5º).

Os 14 objetivos do plano abordaram diversas questões que podem ser agrupadas em: institucionais, como capacitação técnica para o planejamento; sociais e espaciais, como o uso do solo e dos transportes; infraestrutura, como produção e distribuição de energia; econômicas e produtivas nos setores primário, secundário e terciário; financeiras; tecnológicas. Cabe destacar o plano de viação, a política de energia e a política demográfica como planejamentos parciais ou específicos, como mencionado. A última política especificada foi para regeneração física e social das populações por meio da alimentação, da assistência à saúde, do saneamento, da educação e do ensino, da imigração e do agrupamento de pessoas em áreas escolhidas para constituir núcleos rurais permanentes e desenvolver a produção econômica.

Nos objetivos, constavam descritos procedimentos relacionados ao plano e à sua implementação:

[...] k) manter um programa de pesquisas geográficas naturais, tecnológicas e sociais e de preparação, recrutamento e fixação de quadros técnicos e científicos na região tendo em vista orientar atualizar e aperfeiçoar a compreensão do Plano e fornecer os elementos técnicos para sua execução;

[...] m) orientar a organização administrativa específica para as funções permanentes de pesquisas, programação e controle técnico-econômico da execução do Plano, bem como para sua execução, no todo ou em programas parciais, inclusive medidas de coordenação na

administração federal entre os órgãos federais e os governos estaduais e municipais, ou entidades a eles subordinadas; [...] (BR, Lei 1806/1953).

Enquanto não fossem aprovados por lei os planejamentos relativos aos objetivos e aos problemas a eles relacionados, compreendidos no plano, a execução do plano geral teve início com um programa de emergência aprovado pelo Presidente da República. Os planejamentos parciais e suas alterações ou revisões eram submetidos, por meio de mensagem do Presidente da República, à aprovação do Congresso Nacional. O plano, executado por meio de planejamentos parciais periódicos, em períodos de cinco anos, tinha a previsão de tempo variável para cada programa, conforme sua natureza, e a previsão dos resultados e desenvolvimentos esperados. Os programas deviam ser discriminados e fundamentados de forma técnica e econômica, com definição de prazos, recursos técnicos, financeiros e indicação dos mecanismos administrativos e financeiros a serem utilizados.

O Fundo de Valorização Econômica da Amazônia foi criado para assegurar a destinação específica de recursos financeiros para a execução do PVEA. O fundo era composto por 3% da renda tributária da União, 3% da renda tributária dos estados, territórios e municípios, total ou parcialmente compreendidos na área da Amazônia Brasileira e pelo produto de operações de crédito e de dotações extraordinárias da União, dos estados ou municípios. Anualmente, seria apresentada a proposta do orçamento juntamente com a proposta do Orçamento Geral, ao Congresso.

O plano estabeleceu as bases para a racionalização e sistematização do regime de auxílios federais às entidades administrativas compreendidas na área amazônica e às pessoas jurídicas de direito privado destinadas a fins de utilidade pública ou sociais na região. Um dos instrumentos para viabilização, já previsto na lei, foi a isenção de impostos e de taxas na importação de quaisquer máquinas e acessórios, utensílios e materiais destinados aos serviços em execução e a serem executados diretamente ou por contrato ou concessão pela SPVEA.

Por conveniência econômica, financeira e administrativa, a execução do plano era descentralizada. Os órgãos responsáveis pela execução, pela pesquisa e pelo controle seriam organizados em subdivisões da superintendência, previstas nos municípios de Manaus e Cuiabá. A organização administrativa para a execução do plano, junto com as normas de coordenação do órgão executivo com as entidades federais, estaduais e municipais, seria apresentada ao Congresso Nacional no prazo de um ano.

A SPVEA tinha um conselho de planejamento presidido pelo superintendente e composto por quinze membros<sup>41</sup>. A comissão devia apresentar, ao presidente da república, no prazo de nove meses, o plano definitivo de Valorização Econômica da Amazônia para o primeiro quinquênio, incluindo o orçamento para o primeiro período anual a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

No Brasil, a SPVEA já era um dos resultados da institucionalização do planejamento regional com a concepção de planejamento que seria amplamente discutida e começaria a ser implantada na década seguinte, de 1960. Como continuidade do processo, foram criados as superintendências de desenvolvimento, vinculadas ao Executivo Federal, os grupos executivos metropolitanos, vinculados ao Executivo Estadual, e, posteriormente, as secretarias, os institutos ou as coordenadorias de planejamento, vinculados ao Executivo Municipal.

## **CAPÍTULO 5 | IDEIAS EM CIRCULAÇÃO NA AMÉRICA LATINA**

As discussões e proposições sobre o planejamento integral iniciaram-se, em nível pan-americano, e a repercussão ocorreu em nível regional. Posteriormente, em nível municipal, no Brasil, ocorreu a transição do plano urbanístico para o planejamento urbano, dentro da concepção de planejamento integrado, com o plano diretor de desenvolvimento. Rodrigo S. de Faria<sup>42</sup> (2015) analisou, no período, o movimento interamericano de planejamento para o desenvolvimento, por meio da criação da *Organización Interamericana de Cooperación Intemunicipal* (OICI), em 1938, no I Congresso Interamericano de Municípios, da criação do *Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento* (CINVA), em 1952, na cidade de Bogotá, e da *Sociedad Interamericana de Planificación* (SIAP), criada em 1956. Essas instituições, explicou o autor, buscavam a construção do pan-americanismo, posto em prática nas Conferências Internacionais Americanas, também denominadas de Conferências Pan-Americanas<sup>43</sup>. As

---

<sup>41</sup> O conselho da SPVEA era composto por seis técnicos correspondentes aos setores gerais de atividade que integravam o plano, nomeados pelo Presidente da República, e nove representantes dos estados e território amazônico, oriundos das entidades administrativas interessadas, designados pelos respectivos governos.

<sup>42</sup> Rodrigo S. de Faria é professor do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGFAU/UnB); Pesquisador do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade (CIEC/UNICAMP); Pesquisador da Rede Urbanismo no Brasil - CNPq; Coordenador do Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade (GPHUC/CNPq); pesquisador CNPq.

<sup>43</sup> Primeiras Conferências Pan-Americanas: I Conferência ocorreu em Washington, de outubro de 1889 a abril de 1890; II Conferência, no México, de 1901 a 1902; III Conferência, no Brasil, em 1906; a IV Conferência, na Argentina, em 1910; V Conferência, no Chile, em 1923; VI Conferência, em Cuba, no ano de 1928; VII Conferência,

instituições citadas direcionaram e impulsionaram forças para institucionalizar o planejamento como uma prática de Estado.

### **5.1 OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (1948)**

A OEA, sucessora da União Pan-Americana (1910), teve origem na I Conferência Internacional Americana, também chamada de Conferência Pan-Americana, realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890, quando foi criada a União Internacional das Repúblicas Americanas e teve início o chamado “Sistema Interamericano”<sup>44</sup>. A organização foi fundada em 1948, com a assinatura da Carta da OEA, em Bogotá, Colômbia, na IX Conferência Internacional Americana, e entrou em vigor em dezembro de 1951. No Brasil, a carta foi instituída pelo Decreto 30.544/1952 (BR)<sup>45</sup>. O documento possui um capítulo sobre desenvolvimento integral, definido como a "condição a ser alcançada por meio da união dos esforços dos Estados membros e com base nos princípios de solidariedade e cooperação para imperar a justiça social internacional".

A cooperação interamericana era um dos propósitos essenciais e tinha como objetivos o desenvolvimento integral e multissetorial, a elaboração e execução de projetos multinacionais e seu financiamento, para estimular as instituições econômicas e financeiras do Sistema Interamericano, entre outros. Os setores de desenvolvimento foram definidos em econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico. Para cada setor, cada país devia definir, em seu plano de desenvolvimento, metas a serem alcançadas. O desenvolvimento integral era visto como processo contínuo, guiado por um plano de desenvolvimento, para promover a melhoria da qualidade de vida, termo que veio a ser utilizado de forma massiva posteriormente. A carta alertava que o processo de desenvolvimento não podia ter vinculações nem condições de caráter político. Cabia, a cada país, promover o desenvolvimento por meio de processo integral e continuado para a criação de uma ordem econômica e social justa que contribuísse e permitisse a plena realização da pessoa humana.

Os objetivos básicos do desenvolvimento integral, entre outros, eram igualdade de oportunidades, eliminação da pobreza, distribuição equitativa da riqueza e da renda e plena

---

no Uruguai, em 1933; VIII Conferência, no Peru, em 1938, IX Conferência, na Colômbia, em 1948; X Conferência, na Venezuela, em 1954.

<sup>44</sup> Ver *website* da OEA e SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. Santos. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

<sup>45</sup> A Carta da OEA, posteriormente, foi emendada pelo Protocolo de Buenos Aires, assinado em 1967; pelo Protocolo de Cartagena das Índias, assinado em 1985; pelo Protocolo de Manágua, assinado em 1993; e pelo Protocolo de Washington, assinado em 1992.

participação do povo nas decisões relativas ao desenvolvimento. Para alcançá-los, foram estabelecidas 14 metas básicas, com destaque para as seguintes: (k) habitação adequada para todos os segmentos da população; (l) condições urbanas que proporcionem oportunidades de vida sadia, produtiva e digna.

Entre os princípios e mecanismos para o homem alcançar a plena realização de suas aspirações dentro de uma ordem social justa, acompanhada de desenvolvimento econômico e de verdadeira paz, estava o funcionamento dos serviços pertinentes à qualidade de vida da população, definidos como sistemas de administração pública, bancário e de crédito, de empresa e de distribuição e vendas. Estes, em harmonia com o setor privado, deveriam atender às necessidades e aos interesses da comunidade. Para cumprir com os princípios e mecanismos, foi apontada a necessidade de regras e direitos, juntamente com a imprescindível assistência legal a todas as pessoas a fim de fazerem valer os seus direitos.

## **5.2 CINVA - CENTRO INTERAMERICANO DE VIVIENDA Y PLANEAMIENTO (1951)**

O Centro Interamericano de Vivienda, dirigido pela División de Vivienda y Planeamiento da OEA, foi criado em 1951, no âmbito dos programas de cooperação técnica número 22, desenvolvido pelo Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). A inclusão de *Planeamiento* no nome e nas atividades ocorreu após a Resolução XXXV de 1957 (FARIA, 2018). Em 1954, foi criado o Instituto Interamericano de Vivienda y Planeamiento, como organismo técnico dentro da OEA e com dependência direta do CIES, conforme decidido na Décima Conferência Interamericana. A divisão virou órgão secretariado desse instituto.

Os objetivos do Instituto Interamericano de Vivienda y Planeamiento eram: (1) servir de órgão de ligação entre instituições nacionais e internacionais; (2) coordenar, no continente americano, esforços para reduzir a demanda por habitação de interesse social; (3) promover pesquisas voltadas à habitação e ao planejamento; (4) constituir centro de publicações e informação sobre habitação e planejamento em todo o continente americano; (5) propiciar, organizar e realizar congressos interamericanos sobre habitação e planejamento; (6) dirigir, dentro do programa de cooperação técnica da OEA, o funcionamento do Centro Interamericano de Vivienda, com caráter permanente, e demais órgãos similares; (7) cooperar com as entidades americanas de cooperação no campo da habitação de interesse social, a fim de somar esforços para atingir os objetivos do Instituto de Vivienda y Planeamiento (OEA, 1954).

A atuação da OEA demonstrou, principalmente por meio das ações ocorridas no ano de 1958, intenções e esforços comuns dos Estados membros e órgãos internacionais – como o SIAP – em institucionalizar o planejamento com o objetivo no desenvolvimento e na melhoria da qualidade de vida nos países. Os resultados a serem analisados, dentro desse objetivo, serão a Carta dos Andes e a II Reunião Técnica Interamericana em Habitação e Planejamento (RTIHP). O contexto do período era a urbanização acelerada, a busca por desenvolver a economia e a expansão industrial, bem como tornar as Américas industrializadas, independentes da Europa e vinculadas aos Estados Unidos da América.

### **5.3 SIAP – SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN (1956)**

A origem da SIAP está no Seminário Internacional sobre o Ensino e Estudo do Planejamento Urbano e Rural, realizado em Porto Rico, no mês de março de 1956, organizado pela OEA, pela ONU, pelo Departamento de Estatística e pela Junta de Planejamento de Porto Rico. No seminário, em que estavam representados Brasil, Argentina, Canadá, México, Peru, Uruguai, Cuba e Estados Unidos, foram discutidas as relações entre os setores do planejamento físico, econômico e social para o desenvolvimento, a formação de planejadores e o papel das instituições de pesquisa na América Latina, o que indicou a necessidade de um Instituto de Planejamento para a América Latina, dando origem à SIAP, explicou Faria (2015).

A sociedade foi criada em novembro do mesmo ano, durante a I RTIHP, realizada em Bogotá. A sede inicial foi na cidade San Juan, Porto Rico. Foram estabelecidos convênios com os governos, geralmente, com duração de cinco anos, para sediar a sociedade e destinar verba anual a ela. Os brasileiros que ocuparam cargos na SIAP estão relacionados no Anexo C.

Os objetivos da SIAP eram: (1) elevar o desenvolvimento, por meios científicos e tecnológicos e das instituições, nos países do continente americano, e fazê-lo de forma equilibrada entre população e território, mediante os princípios e técnicas do planejamento democrático e participativo; (2) promover, por meio acadêmico, político-administrativo e de comunicação, a institucionalização e prática efetiva do planejamento participativo em suas diferentes etapas, procedimentos e níveis de ação, como meio para alcançar maior eficácia das políticas sociais e econômicas do Estado mediante planos e programas de desenvolvimento; (3) promover a institucionalização do planejamento como prática profissional, em nível nacional, estadual e municipal, e como ensino, junto às instituições acadêmicas, com cursos de mestrado e doutorado com facilidade de acesso aos profissionais interessados; (4) promover a análise de

fatores causais (políticos, sociais e econômicos) que atuam no processo de desenvolvimento e seus efeitos, a fim de adequar os princípios e técnicas de planejamento à problemática dos déficits cumulativos econômicos e sociais na economia latino-americana em crise (CAMACHO, 2007).

As instituições de planejamento da América foram convidadas a se associar à SIAP, por meio de convênio, para coordenar esforços a fim de estimular o desenvolvimento, o conhecimento e a implementação do planejamento integrado. Isso promoveu a criação de sociedades nacionais de planejamento em diversos países, chegando a ter mais de 5.000 sócios, localizados nas Américas (aproximadamente, 2.500 estavam no Brasil, Venezuela, México, Colômbia, Argentina e Chile), Europa, Ásia e África (CAMACHO, 2007). No Brasil, analisou Faria (2015), a SIAP incentivou a criação de sociedades nacionais de planejamento, como a Sociedade Brasileira de Planejamento (SBP), no Estado da Guanabara, atual município do Rio de Janeiro, em 1968.

A SBP foi organizada como sociedade civil por um grupo de planejadores, de caráter técnico, inicialmente com sede nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Pará e Bahia. Os objetivos principais da SBP eram: (1) divulgar o conceito de planejamento como processo contínuo e integrado; (2) integrar profissionais do planejamento, promover o intercâmbio de opiniões, estudos técnicos e experiências; (3) fomentar as relações entre indivíduos e instituições interessadas no planejamento; (4) articular-se com organismos e associações nacionais e internacionais de planejamento; (5) publicar informes, estudos e periódicos relacionados com o planejamento; (6) promover congressos e reuniões de caráter nacional e regional.

Em conjunto com a SIAP, a SBP organizou o I Congresso Brasileiro de Planejamento, em 1970, no município de Lindóia, em SP, cujo tema geral foi *A experiência brasileira no campo do planejamento regional e local integrado*. O evento também serviu como preparação ao *VIII Congreso Interamericano de Planificación* que ocorreria em Salvador (FARIA, 2015). Posteriormente, a SBP foi transformada em Instituto Brasileiro de Planejamento (IBP). Ambas foram atuantes no ensino e na capacitação profissional, operando como braço institucional da SIAP.

O IBP coordenava, com o apoio das universidades públicas, cursos de pós-graduação em planejamento urbano e regional, cursos de capacitação para planejamento de regiões metropolitanas, os Congressos de Planejamento Brasileiro, reuniões anuais e seminários com

temas específicos (FARIA, 2015). O Brasil também sediou eventos de instituições interamericanas e, em 1958, em São Paulo, foram realizados os Seminários Interamericanos de Estudos Municipais<sup>46</sup>.

A atuação e repercussão da SIAP foram amplas na América Latina. A instituição promoveu e organizou os *Congresos Interamericanos de Planificación*, realizou pesquisas e encontros, grupos de trabalho sobre temas de interesse de governos e universidades, seminário e oficinas, cursos itinerantes e em sua sede, além de publicações (livros técnicos, Revista da SIAP, *Boletín Correo Informativo SIAP* e memórias técnicas dos congressos e seminários). Os artigos publicados na revista, analisou Monti (2017), podem ser agrupados em quatro grupos temáticos: teoria, América Latina como projeto, ensino/metodologia e casos de estudo.

Os *Congresos Interamericanos de Planificación*, realizados a cada dois anos em diversos países do continente americano, contribuíram para a integração de profissionais de áreas distintas e favoreceram o intercâmbio de conhecimentos e experiências sobre questões importantes para o desenvolvimento na América Latina e como solucioná-los, avaliou Faria (2015). No *IX Congreso Interamericano de Planificación*, realizado em Bogotá, em 1972, por meio dos simpósios, foram abordados, entre outros, os temas: reforma agrária, reforma urbana, governo e administração de áreas urbanas, custos e financiamento do desenvolvimento urbano, urbanização e transformação social. No *X Congreso Interamericano de Planificación*, realizado no Panamá, em 1974, Faria (2015) destacou o tema sobre a participação da população no processo de planejamento e a marginalização de alguns grupos sociais. A participação do Brasil ocorreu por meio de Danilo Landó, presidente do IBP, com o trabalho *Uma experiência em planejamento metropolitano, o caso de Porto Alegre/RS*. No Anexo D, consta a relação de datas, temas e locais dos congressos.

A SIAP também teve o papel de espaço de troca de experiências em escala regional latino-americana com o objetivo de implementar diretrizes científicas e tecnologias nos países em desenvolvimento da América Latina. O aparente modelo exógeno de planejamento, em implementação, analisou Monti (2017), já era uma versão parcialmente transformada dos princípios do planejamento democrático participativo pelo aparato conceitual de organizações

---

<sup>46</sup> Os Seminários Interamericanos de Estudos Municipais foram realizados sob a coordenação de Antonio Delorenzo Neto, na época, diretor do Instituto de Estudos Municipais da Escola de Sociologia e Política de São Paulo. O seminário foi criado como evento acadêmico do Congresso Interamericano de Municípios organizado pela OICI.

supranacionais atuantes na América Latina, cujas repercussões apareceram no repertório teórico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Nas atividades de consultoria e pesquisa, realizadas pela SIAP, Faria (2015) destacou *La enseñanza de la planificación en la América Latina*, cujo relatório foi apresentado por Rafael Picó<sup>47</sup> e Francis Violich em setembro de 1960. As atividades da sociedade buscavam soluções integradas em todos os setores de planejamento: econômico, social, urbanístico e ambiental.

As atividades editoriais da SIAP, o boletim e a revista, analisou Faria (2015), demonstram o interesse em solucionar uma série de problemas referentes ao desenvolvimento planejado. A pesquisa analisou o ensino do planejamento e a qualificação dos planejadores e profissionais de outras áreas interligadas, atividade que envolvia capacitar profissionais para elaborar e executar planos e programas eficientes. Junto a isso, estava a participação popular no processo de planejamento, para aproximar as diretrizes e estratégias das necessidades da população em geral e diminuir o favorecimento das elites nacionais, detentoras da maior parte da renda local.

Um novo processo de institucionalização e de delimitação da disciplina urbana foi introduzido pela SIAP, no marco de um contexto mais amplo das transformações das ciências sociais no continente, avaliou Monti (2017). A partir da década de 1940, as revistas especializadas em Arquitetura e Planejamento da América passaram a dar maior importância a temas sobre urbanismo e gestão urbana. Uma das situações que impulsionou o tema foi o terremoto de 1944, que destruiu a cidade de San Juan, na Argentina, que precisava ser reconstruída. As revistas sul-americanas atingiram abrangência internacional (FARIA, 2015).

A SIAP foi uma organização importante para a divulgação do planejamento integrado, para a articulação de diversas organizações e profissionais e para a promoção da institucionalização do planejamento integrado como uma prática de Estado, profissional, de pesquisa e de ensino.

#### 5.4 II RTIHP – REUNIÃO TÉCNICA INTERAMERICANA EM HABITAÇÃO E PLANEJAMENTO (1958)

A II RTIHP (OEA, 1958)<sup>48</sup>, convocada pelo CIES, conforme Resolução XXXV da X Conferência Interamericana realizada em Caracas no ano de 1954, ocorreu em novembro de

---

<sup>47</sup> Rafael Picó, porto-riquenho, foi presidente da comissão *ad hoc* cujos trabalhos resultaram na criação da SIAP.

<sup>48</sup> Os participantes representantes do Brasil, II RTIHP, foram os engenheiros Alvaro Milanez e Sylvio de Niemeyer. Assistiram à reunião as organizações não governamentais: Federación Panamericana de Asociaciones de

1958, no Peru. A reunião foi organizada em quatro comissões: habitação de interesse social; planejamento urbano e regional; atividade técnica interamericana em habitação e planejamento; e comissão de coordenação. O objetivo era assessorar o CIES e, por meio dele, estabelecer recomendações aos governos dos estados membros da organização no campo da habitação de interesse social e do planejamento.

O documento resultante da reunião iniciou com uma declaração de princípios e considerações sobre a reunião anterior, a fim de reforçar a importância do planejamento como prática de Estado voltada para o desenvolvimento social e com base na habitação. Os princípios e considerações da II RTHP representaram as bases e as orientações para a institucionalização e sistematização do planejamento na América Latina, bem como para uma ação conjunta dos Estados membros nesse processo, cujas experiências, conhecimentos e registros foram centralizados no CINVA e por ele disseminados para os demais membros.

O ponto de partida do planejamento continuava a ser a habitação, já que esta devia ser considerada um direito do homem, forma como já era entendida na maioria dos países da América. Foi reforçada a função social da habitação como meio efetivo para elevação das condições de vida, da organização familiar e da integração comum, visto que ela constitui, além do ambiente físico, o meio para o desenvolvimento dos aspectos culturais e econômicos do indivíduo na sua produção e reprodução e na comunidade. A partir dessa concepção, a habitação foi relacionada com os planos de desenvolvimento econômico, e foi estabelecida sua posição no planejamento integral, bem como a responsabilidade da sociedade na crise de habitação e a necessária cooperação entre planos de ação e esforços oficiais e privados, dentro da função orientadora e reguladora que compete ao Estado. Nas práticas de Estado, eram necessárias a coordenação e a cooperação dos países americanos para integrar experiências e conhecimento por meio de órgãos, conferências e programas de ação internacional.

O primeiro princípio foi o direito do homem e sua família de usar e desfrutar de uma habitação continuamente adequada às suas necessidades, às exigências sociais e aos avanços da época. O conceito de habitação devia ser entendido como ambiente físico e social que satisfaz os requisitos indispensáveis de higiene, segurança e estética, além de ser atendida pelos serviços públicos e comunitários correspondentes e devidamente integrados com trabalho e recreação. O problema da habitação de interesse social, urbana e rural, foi

considerado um dos mais importantes para o continente americano, conforme já registrado na Resolução XXXV. Foi reforçada a importância de os Estados membros da OEA se comprometerem a elaborar um plano para tratá-lo e fortalecer a ação dos órgãos e instrumentos existentes de acordo com os recursos disponíveis.

Conforme princípio segundo, a habitação devia ser entendida como um meio para melhorar as condições de vida necessárias ao bem-estar social e não como um fim. A sociedade, conforme princípio terceiro, era responsável por satisfazer essas necessidades, e a ação de Estado, por ele mesmo orientada, devia se integrar com os esforços da iniciativa privada. Atingir esses objetivos, conforme princípio quarto, implicava desenvolvimento econômico e social e justa distribuição das riquezas. A solução para o problema de habitação não devia ser tratada de forma isolada, era necessário tratá-la por meio de um planejamento integral que ordenasse adequadamente os fatores sociais, físicos e econômicos para elevar os níveis de vida nas escalas nacional, regional e local. A atuação de cada país devia ocorrer por meio de política de habitação, fundada nos princípios estabelecidos e conforme suas necessidades e possibilidades, de modo a coordenar e complementar as ações por meio de órgãos, conferências e programas de ação internacional, conforme princípio quinto.

Foram abordados 33 temas voltados à habitação, ao planejamento e à sua operacionalização. Os temas estão indicados em *itálico*, ao longo do texto, e a relação completa consta no Apêndice B. Antes das recomendações para cada tema, foi apresentada uma breve análise, por meio de considerações, em relação a cada um deles. O conteúdo desse documento, tanto as análises quanto as recomendações, continua atual e necessário para analisar e avaliar a atuação do Estado no planejamento, principalmente, quanto a consistência, coerência e eficácia de suas ações.

Muitos dos problemas identificados nesses temas, analisados ao final da década de 1950, permanecem, e o recomendado para tratá-los não foi implementado. As recomendações começaram a ser adotadas, no Brasil, nos anos de 1960, mas perderam força e deixaram de ter sua importância devidamente reconhecida pelos políticos e pelos técnicos de Estado.

Uma das finalidades das reuniões técnicas era trocar informações e experiências sobre habitação e planejamento entre os membros da OEA e estimular os governos a desenvolver planos que solucionassem o vasto problema da habitação. Foi recomendado ao CIES solicitar aos governos membros, para a reunião seguinte, uma comissão de trabalho para informar sobre o cumprimento das recomendações das reuniões anteriores.

A Resolução XVII, da I RTIHP, chamada de *Coordinación en el Nivel Técnico entre La Organización de los Estados Americanos y los Organismos Nacionales de Vivienda y Planeamiento*, devia ser reiterada aos governos. O CINVA devia elaborar questionários sobre o problema da habitação, especialmente, de interesse social, enviar aos órgãos de governo semestralmente, proceder com a compilação, avaliação e interpretação dos resultados, bem como publicá-los, para que os países membros tomassem conhecimento.

Entre as *causas do crescimento irrestrito das cidades*, no setor econômico, foram apontadas a falta de fontes de trabalho e a busca por melhores condições de vida; no setor social, o desejo de integração ao meio social, a possibilidade de satisfazer necessidades sanitárias, culturais e espirituais e a oportunidade de receber maior atenção do Estado; no setor político, foram apontadas a legislação agrária, as estruturas físicas como resultado de políticas inadequadas, a falta de ordenação com sentido nacional no desenvolvimento econômico e a falta de objetivos sociais claros nas políticas. Foi recomendado, por meio do CINVA, reformular os planos nacionais de desenvolvimento integral com o objetivo final de melhorias nos setores social, cultural e econômico. Condicionados às características próprias de cada nação, os planos deveriam contemplar modificação das estruturas físicas, econômicas e político-administrativas, que não estavam respondendo a um desenvolvimento com sentido nacional dos países; distribuir e utilizar a terra de forma correta, com finalidade social, e buscar a integração do agro com a mineração e a indústria; descentralizar as fontes de trabalho e de energia em busca de melhor distribuição geográfica da população.

A análise constante no tema *planejamento urbano e regional* descreveu o cenário da época, na América Latina, ainda semelhante ao atual, no Brasil. As cidades cresciam em população. As áreas eram urbanizadas por iniciativa particular de proprietários ou empresários de novas urbanizações em zonas mais convenientes aos seus interesses. Formavam-se favelas, nas bordas da urbanização, sem os serviços indispensáveis. Áreas de cultivo, perto das cidades, eram ocupadas sem considerar a necessidade futura de se constituir reserva essencial de produtos alimentícios. Zonas urbanas eram desprezadas por ausência de serviços ou por falta de renovação deles. Obras públicas eram executadas sem estudos prévios sobre os impactos negativos que poderiam gerar sobre outros problemas urbanos como, por exemplo, o trânsito. Os serviços públicos não consideravam as necessidades futuras da população e sequer as conheciam ou estudavam. As cidades cresciam sem um plano integral, formavam agrupamentos amorfas, com problemas de salubridade, trânsito, delinquência, desnutrição e falta de estética.

A população estava acostumada a aceitar esses problemas como causa sem solução, apontou o documento. O mesmo cenário ainda é recorrente no Brasil.

O crescimento inorgânico era causado pelo desequilíbrio socioeconômico dos países, pois a maioria dos habitantes das cidades e das capitais tinha baixo poder aquisitivo e não podia pagar por serviços e demais necessidades que a vida urbana exigia. Eram necessários governos locais autônomos, de base popular, com capacidade econômica para financiar planos e implementá-los. Faltava prática no exercício da vida cívica por parte dos cidadãos. A terra era especulada pela concentração de elementos do tipo monopolista nos meios financeiros. Não havia políticas de planejamento nacional, regional nem urbano. Faltava desenvolvimento no campo e nos núcleos urbanos menores, o que contribuía com a polarização da população em capitais, onde supunha-se haver mais oportunidades.

A canalização do crescimento orgânico das cidades, orientada pelo governo, devia seguir as seguintes diretrizes: estudar e desenvolver planos de fomento econômico em escala nacional, especialmente, por meio da reforma agrária e industrialização dos países, com o objetivo de elevar os níveis de vida e manter o equilíbrio descentralizador; elaborar planos reguladores para as cidades como complemento integral do planejamento regional e, em ambos os níveis, para a implementação dos planos; possuir governos autônomos, livremente eleitos pela população e com verbas necessárias para atender aos planos; estabelecer lei nacional de planejamento e regulamentos locais de urbanismo, arquitetura e construção para ordenar e canalizar a ação dos governos, tanto nacionais como locais, em cada país, com força legal, de modo a obrigar o cumprimento dos planos traçados e evitar transgressões; definir o crescimento e expansão das cidades por meio de planos reguladores de responsabilidade dos governos locais ou, em sua ausência, do Estado<sup>49</sup>; formular e adotar disposições legais que facultem às autoridades locais regulamentar o fracionamento de terras rurais situadas dentro das áreas de influência dos planos reguladores; a fim de evitar a especulação dos terrenos urbanos, instituir lei com imposto progressivo sobre terrenos particulares sem construção, proporcional à área e ao tempo de posse.

Os *dados social, econômico e físico* já eram considerados importantes para elaborar propostas e controlar resultados. As justificativas apresentadas para a realização desses

---

<sup>49</sup> A diretiva destaca que a necessidade de transformar a terra rural em urbana deve considerar a terra como um bem de primeira necessidade e se aplicará o sistema mais eficaz a fim de evitar a especulação, serão regulados os preços em atenção aos interesses coletivos e sociais e definidos, para cada caso, traçado, características, tipo e oportunidade de expansão urbana para determinadas zonas.

levantamentos consideravam que elaborar planos e formular políticas para orientar e ordenar o desenvolvimento urbano e regional dos países da América requeria completa informação estatística da realidade. Os dados disponíveis, em alguns casos, limitavam-se a mostrar a realidade demográfica, o que era insuficiente para conhecer as condições do crescimento das cidades e regiões. Além de um levantamento mais completo, eram necessários censos de forma periódica ou extraordinária, com levantamento integral de todos os fatores de ordem econômica e social que configurassem o desenvolvimento da população e o meio físico. Foi recomendado ao CIES: obter consentimento do Instituto Interamericano de Estatística para que este incluísse, nos programas dos censos que deveriam ser realizados pelos governos membros da OEA, os questionários necessários para conhecer as condições do desenvolvimento urbano e regional do continente em termos de movimento demográfico, econômico e físico; buscar, por todos os meios possíveis, que esse questionário já fosse incluído no censo a ser realizado em 1960; incluir, nas atividades ordinárias do CINVA, a colaboração com o Instituto Interamericano de Estatística na elaboração dos questionários de que tratava a recomendação.

*O intercâmbio de informação entre os Estados americanos sobre a experiência em matéria de planejamento* era importante a fim de formar estrutura técnico-científica da disciplina e possibilidades de avaliação metódica das experiências por meio de compilação de antecedentes e experiências. As recomendações foram as seguintes: incluir, nos programas de trabalho do CINVA, a compilação de toda a experiência produzida nos Estados americanos sobre a metodologia de planejamento utilizada, as leis de planejamento promulgadas e os órgãos para estudo ou efetivação dos programas de planejamento; incluir, nos programas de seminários e do orçamento do CINVA, estudo e avaliação sobre as experiências compiladas; publicar e distribuir tanto a documentação fornecida quanto os resultados dos seminários entre os Estados membros; reforçar a importância da colaboração e do apoio dos Estados membros nas atividades apontadas.

*Correspondência dos orçamentos de investimentos com os programas de planejamento:* os orçamentos anuais constituíam medida de execução imediata disponível ao governo para realizar os planos, onde eram detalhadas as partidas necessárias para financiar obras e coordenar materiais por meio da dotação de elementos e pessoal técnico necessário. A programação nacional definia a prioridade dos investimentos públicos, estimada para coordenar o planejamento com os orçamentos, elaborados pelos organismos de planejamento nacional, regional e local. A programação era uma das etapas de maior importância no

processo de planejamento, onde eram canalizados os recursos e realizada a distribuição apropriada dos investimentos. A recomendação foi considerar orçamentos anuais e todos os investimentos de caráter nacional, regional e local, com base direta nos planos elaborados pelos órgãos de planejamento nacional, regional e local e seu respectivo assessoramento.

*Órgãos de planejamento:* para o desenvolvimento integral, em âmbito nacional, era necessário conduzir a atividade econômica, nas escalas nacional, regional e urbana, por meio do planejamento territorial, sendo o único meio para alcançar o mais completo e harmônico aproveitamento dos recursos do território nacional. Somente por meio do planejamento integral do território nacional era possível prever as dimensões urbanas do futuro, o número de habitantes, a extensão das zonas industriais e a capacidade econômica das regiões e cidades. Um plano de prioridades para realizar obras reprodutivas no país deveria ser estudado e, em linhas gerais, essa finalidade ser materializada paulatinamente em planos específicos como, por exemplo, plano de rede de estradas nacional, de colonização, de fomento agrícola, mineral, industrial e outros de variados campos da economia. O planejamento nacional tinha também como missão fundamental estabelecer programas para a execução de obras e serviços públicos e coordená-las quanto a prioridade, função e conveniência. Para atingir os objetivos, era necessário criar órgãos adequados para realizar planos nacionais, regionais e locais, dotados de verbas suficientes para atender às suas funções. As recomendações foram criar um órgão de planejamento nacional em cada país, criar órgãos regionais de planejamento e organizar escritórios locais de planejamento, responsáveis pelas soluções dos problemas urbanos. No caso de áreas urbanas adjacentes, sob distintos governos locais ou municipais, devia ser formado um órgão técnico de planejamento metropolitano, devido à necessidade de coordenar o planejamento local e o metropolitano com o regional e, em sequência, com o nacional.

*Política de investimento em habitação com relação ao planejamento:* os investimentos em habitação eram o meio fundamental para viabilizar e controlar o desenvolvimento planejado das cidades. Entre as causas fundamentais do problema da habitação, destacava-se a falta de desenvolvimento econômico, expressa em escasso poder aquisitivo de grandes setores da população. A falta de poder aquisitivo era uma das causas determinantes da formação das favelas. As recomendações foram: investir em habitação, de acordo com a política integrada aos planos de desenvolvimento, e distribuir entre os distintos setores da população, com o objetivo de obter bem-estar social conduzido pelo planejamento; e efetuar, junto com os investimentos em habitação, investimentos destinados a bens de produção que garantissem,

conforme as bases do planejamento, incremento no desenvolvimento econômico, bem como o aumento do poder aquisitivo dos setores mais necessitados.

*Sistemas de representação local:* o planejamento do nível local não devia estar centralizado nos níveis regionais e nacional. Era indispensável que os municípios cumprissem com sua função de planejamento, em nível local, de representantes da comunidade para seu desenvolvimento econômico, físico e social. Os municípios precisavam dispor de rendas adequadas para financiar obras relacionadas a serviços públicos e comunitários. A Comissão Interamericana de Cooperação Intermunicipal destacava a necessidade de fortalecer a autonomia municipal. Recomendou-se, por meio do CIES: nos países em que o sistema administrativo não dispunha de governos locais eleitos pela população, procurar obtê-los em proveito do planejamento; conceder, aos governos locais ou municipais, recursos suficientes para elaborar e implementar os planos gerais urbanos.

*Incentivo de centros urbanos integrais:* existiam bairros improvisados resultantes do crescimento irrestrito das cidades produzidos, principalmente, pela migração do campo. Como parte dos programas de planejamento em órgãos a nível nacional, regional e local, foi recomendado incentivar o estabelecimento de centros urbanos integrais com dupla função de descongestionar a cidade e absorver a corrente migratória, de modo a criar novas fontes de trabalho que permitissem melhorar as condições de vida.

*Capacitação em planejamento:* a formação acadêmica e profissional no campo do planejamento era de urgência nos países americanos. O Programa de Cooperação Técnica da OEA dedicava-se à formação de profissionais em planejamento, o que levou ao Projeto 23, chamado de *Centros Interamericanos de Estudios Avanzados de Planeamiento Urbano y Regional*, acolhido pelos estados membros. O *Seminario sobre Formación de Personal para la Planificación Urbana y Rural*, realizado em Porto Rico, em 1956, patrocinado pela ONU, OEA, Estado Livre de Porto Rico, Junta de Planejamento e Universidade de Porto Rico, também destacou a necessidade de criar centros regionais com tal propósito. O *Seminario de Técnicos y Funcionarios em Planeamiento urbano*, realizado no CINVA, em outubro de 1958, reforçou a importância de ajustar o ensino do planejamento às características regionais e nacionais.

Não era possível, naquele momento, estabelecer todos os centros de ensino em planejamento necessários. O recomendado foi iniciar com número limitado e escolher localizações que atendessem a grupos regionais de países. Era oportuno cumprir com a recomendação, feita no seminário de Porto Rico, no sentido de realizar estudo de avaliação das

facilidades, recursos e iniciativas existentes em matéria de planejamento nos centros de ensino da América Latina. A ONU, outros órgãos internacionais, universidades e fundações manifestaram interesse e ofereceram colaboração à OEA para estabelecer institutos de estudos urbanos na América Latina. Foi recomendado ao CIES: priorizar a realização do Projeto nº 23, ou seja, estabelecer instituições regionais de ensino de planejamento; avaliar recursos, facilidades, iniciativas e programas universitários existentes na América Latina, assim como buscar maneiras para que outros organismos internacionais, universidades e fundações pudessem cooperar com os mencionados institutos; dentro dos programas regulares de cooperação e assistência técnica, haver ajuda e apoio da OEA nas iniciativas de universidades da América Latina para implementar formação profissional em planejamento.

*O Informe Final del Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano*, realizado no CINVA em outubro de 1958, incluído no programa de cooperação técnica, Projeto nº 22, contribuiu para a orientação dos programas de planejamento urbano no hemisfério. Foi recomendado ao CIES: dar ampla divulgação ao Informe Final, priorizar as atividades, pesquisas, intercâmbio científico e assistência técnica direta ao CINVA no campo do planejamento; continuar a realizar seminários sobre estudos técnicos especializados a fim de contribuir para a definição de uma política adequada e clara sobre o processo de planejamento em benefício dos órgãos nacionais que executam essa função.

*Desenvolvimento comunitário*: a assistência técnica ao desenvolvimento comunitário era um método de mobilização dos recursos humanos direcionados ao desenvolvimento integral da comunidade e constituía instrumento essencial para a execução dos programas de interesse social. A assistência devia ser considerada como elemento adicional aos meios normais de planejamento e realização de planos e programas, de modo a aproveitar a contribuição de esforços pouco utilizados para solucionar problemas da coletividade. O conceito de assistência incluía a participação das pessoas na elevação de seus níveis de vida, que devolveria confiança em suas iniciativas e capacidades para resolver os próprios problemas, e provisão de serviços técnicos especiais para fomentar a utilização de ajuda mútua, a ajuda própria e o cooperativismo, de modo a tornar mais efetivos esses sistemas. Foi recomendado ao CIES: que o CINVA, em colaboração com os outros órgãos nacionais e internacionais, analisasse, avaliasse e complementasse a experiência em matéria de assistência técnica ao desenvolvimento comunitário, que encontrava-se dispersa; que os países levassem a cabo projetos-pilotos de assistência técnica ao desenvolvimento comunitário, como meio de obter experiência e

capacitação do pessoal necessário para estabelecer programas nacionais. Os trabalhos de assistência técnica, sempre que possível, deveriam ser desenvolvidos por meio de convênios com governos locais, de modo que estes também participassem e assumissem responsabilidades na implementação. Os diversos aspectos de melhoramento local deveriam ser coordenados em programas integrais de desenvolvimento comunitário. A fim de proporcionar um meio efetivo para o intercâmbio de experiências e discussão de métodos e sistemas, entre 1960 e 1961, deveria ser realizado um programa de seminários ou conferências em assistência técnica ao desenvolvimento comunitário. Esses programas podiam ser organizados pela OEA com a participação de outros órgãos internacionais, especialmente, as Nações Unidas.

*Educação e ação cívica:* a Constituição de alguns países não abordava a função social da propriedade, o que impossibilitava implementar os planos gerais urbanos por completo. Era interpretado que, devido à ausência de formação cívica básica em todos os níveis de educação, não existia cooperação cidadã que facilitasse a correta aplicação das disposições constantes nos planos gerais urbanos. A formulação desses planos requeria, indispensavelmente, a participação dos diversos setores da população e que os funcionários públicos dessem estrito cumprimento a eles e aos planos regionais. As autoridades públicas, como mandatárias, deveriam prestar informações de forma oportuna e adequada sobre o processo de ordenamento do desenvolvimento urbano e regional. Foi recomendado por meio do CIES: introduzir, por meio dos órgãos públicos respectivos, nas Constituições dos países que não as tivessem, disposições expressas sobre a função social que deveria cumprir a propriedade privada orientada ao bem comum; promover consciência de cooperação cívica indispensável ao planejamento; desenvolver, por meio das autoridades, programas específicos para maior participação cidadã no desenvolvimento de planos gerais urbanos e regionais; estimular a formação de associações de vizinhos como meio de vinculação e conhecimento dos problemas da comunidade; propiciar relações com associações profissionais e grêmios para obter cooperação; estreitar contato com associações cívicas de toda ordem a fim de utilizar seus serviços e interesses em prol do bem-estar comum; divulgar tarefas executadas de desenvolvimento urbano e regional; conscientizar funcionários públicos sobre a responsabilidade social que lhes corresponde e sobre sanções que podem incorrer devido ao não cumprimento das disposições constantes nos planos gerais urbanos; utilizar todos os meios de divulgação para programa de relações públicas dentro do processo de planejamento.

*Conferências especializadas interamericanas em habitação e planejamento:* na Resolução XXXV, o fortalecimento da ação dos órgãos e instrumentos existentes em relação ao problema da habitação de interesse social, da X Conferência Interamericana, no número 3, constava que o CIES, em períodos não superiores a dois anos, deveria convocar reuniões de especialistas em questões de habitação e planejamento, designados pelos respectivos governos, a fim de orientá-los na ação adequada. Para assegurar o cumprimento do acordado nas reuniões, devia ser constituído um comitê de três especialistas para colaborar regularmente com o CIES. A Resolução XIV, Fortalecimento do CINVA, da I RTIHP, no número 6, recomendou que, com o objetivo de obter o adequado funcionamento do CINVA, o CIES deveria constituir uma comissão técnica encarregada da formulação de programas de trabalho para o CINVA e recomendar normas e procedimentos que garantissem o correto cumprimento daqueles, colaborando com o CIES e com a União Pan-Americana no assessoramento em matéria de habitação e planejamento. Também estava indicado que o CIES sugerisse ao Conselho da OEA a celebração de congressos interamericanos de habitação e planejamento com caráter de conferências especializadas. Foi recomendado ao CIES: que as reuniões de especialistas, referentes à Resolução XXXV, da X Conferência Interamericana, realizadas como reuniões técnicas interamericanas em habitação e planejamento, ocorressem em nível de conferências especializadas, e que o funcionamento e o cumprimento das resoluções fossem promovidos por comitê permanente; que esse comitê tivesse especialmente as atribuições e funções contempladas pela Resolução XIV.

*Apoio por parte dos governos e das entidades estatais e semiestatais dedicadas especificamente à habitação e ao planejamento:* essas entidades eram importantes para estudar e solucionar problemas inerentes a essas matérias, em seus respectivos países, o que tornava necessário que estivessem devidamente constituídas e com a capacitação técnica indispensável para executar a função que lhes correspondia. Os órgãos não recebiam dos governos respectivos respaldo e aportes econômicos para elaborar, mediante pesquisa e análise prévias dos fatores necessários, os planos correspondentes, assim como não recebiam meios econômicos e financeiros para aplicação dos mesmos. Foi recomendado que os governos prestassem, às entidades estatais e semiestatais, dedicadas especificamente à habitação e ao planejamento, respaldo e aportes econômicos indispensáveis para cumprirem de forma eficaz sua função.

*Apoio por parte dos governos às instituições privadas sem fins lucrativos que atuam no campo de habitação e planejamento:* a experiência demonstrava, em diversos países, a necessidade do apoio dos governos às instituições dedicadas a pesquisa, estudo, assessoramento e informação em habitação e planejamento. A atuação das instituições assegurava integração de experiências e conhecimentos entre órgãos públicos e privados, que resultava em melhorias na estruturação das especificações legais e dos regulamentos. O funcionamento e o desenvolvimento dessas entidades necessitavam do apoio dos governos, de acordo com as políticas existentes em cada país. Foi recomendado, por meio do CIES, outorgar às instituições privadas sem fins lucrativos que atuavam no campo da habitação e do planejamento com as finalidades de pesquisa, estudos, assessoramento, coordenação e informação amplo apoio para intervir no estudo das disposições legais e regulamentárias e na realização de programas de pesquisa, seminários, reuniões e congressos nacionais e internacionais.

*Emprego dos termos planejamento e planificação:* foi recomendado, por meio do CIES, consulta à SIAP, órgão com que a OEA tinha relações de cooperação, e à Real Academia Espanhola sobre o termo que deve ser utilizado.

As recomendações decorrentes da II RTIHP representam as intenções e os interesses pan-americanos comuns de institucionalizar o planejamento integrado como uma prática de Estados na América Latina. O documento apresentou questões políticas, metodológicas, estruturais, institucionais e instrumentais pertinentes e necessárias ao planejamento. Essas mesmas questões estão presentes no processo de institucionalização do planejamento urbano no Brasil a partir dos anos de 1960.

## **CAPÍTULO 6 | PLANEJAMENTO INTEGRADO A PARTIR DA CARTA DOS ANDES (1958)**

As ideias em circulação nas Américas, na década de 1950, por meio de profissionais envolvidos com urbanismo, habitação, obras públicas e administração pública, tiveram uma versão compilada e sistematizada publicada em um documento chamado *A Carta dos Andes*. A carta é o resultado do *Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano*, realizado no CINVA em outubro de 1958, em Bogotá, e também demonstra ser uma síntese do que foi detalhado na II RTIHP, realizada em novembro do mesmo ano. Ambos os documentos

convergem com as definições apresentadas por diversos autores: B. Silva (1964), embora estas sejam mais voltadas ao planejamento administrativo; Matus (1987), em *Política Planificación y Gobierno*, com análises voltadas à capacidade e às técnicas de governo; as compiladas por Celson Ferrari<sup>50</sup> (1979), em *Curso de planejamento municipal integrado*; por Ferrari e Rubens Mattos Pereira<sup>51</sup> (1969), em *Organização administrativa para o planejamento municipal*; e por Gilda Collet Bruna, Brenno Cyrino Nogueira et al. (1980), em *Introdução ao planejamento*<sup>52</sup>. As publicações de Ferrari (1979) e de Bruna, Nogueira et al. (1980), por estarem vinculadas à docência universitária, podem ser já compreendidas como uma etapa da institucionalização do planejamento. A estrutura das publicações está disponível nos Anexos E e F respectivamente.

Na América Latina, houve uma disseminação, dos anos de 1950 a 1970, e um consenso seguido de consciência sobre o planejamento integrado e a importância de sua institucionalização. O planejamento, independentemente de ser urbano, econômico, administrativo, de governo, ou até mesmo integrado, tem uma definição básica que, se não cumprida, deixa de ser planejamento. Um dos objetivos é verificar como essas sínteses e questões básicas se aplicam no processo de tornar o planejamento urbano uma prática institucionalizada de Estado.

---

<sup>50</sup> Celson Ferrari foi professor, engenheiro civil e urbanista. Nas disciplinas que ministrou a partir de 1963, abordou temas que geraram uma apostila e a posterior publicação do livro *Curso de Planejamento Municipal Integrado* (FERRARI, 1979). A primeira edição do livro é de 1977, da Editora Livraria Pioneira com participação da Universidade Mackenzie, e a última edição, de número sete, é do ano de 1991, da Editora Pioneira. Parte da publicação trata sobre a metodologia do planejamento municipal e a estrutura institucional necessária. O objetivo da obra, informou o autor, era dispor uma metodologia de trabalho que proporcionasse meios de descobrir, para cada caso particular, uma solução racional. As principais contribuições da obra são a compilação que o autor faz a partir de um repertório de referências nacionais e internacionais e o direcionamento para soluções técnicas no campo do planejamento municipal de modo a considerar o contexto brasileiro e estabelecer relações com contextos de outros países. Ferrari nasceu em Pirassununga (SP) e, entre outras atividades, foi diretor e engenheiro responsável de companhia especializada em engenharia civil (1952-1969), professor titular da disciplina Urbanismo e Planejamento Regional na Escola de Engenharia e na Faculdade de Arquitetura da Universidade Mackenzie, na Escola de Engenharia do Instituto Mauá de Tecnologia, na Faculdade de Engenharia da Fundação Armando Alves Penteado na Escola de Engenharia de Barretos (1963-1992), assessor especial de planejamento das prefeituras dos municípios de Santo André e de Mauá, na região Metropolitana de São Paulo, e assessor de planejamento em empresas privadas de planejamento.

<sup>51</sup> Rubens de Mattos Pereira formou-se em engenharia civil na Universidade Mackenzie de São Paulo em 1955. De 1956 a 1961, no Cepeu, atuou na coordenação e na colaboração no planejamento de municípios paulistas. Participou do Congresso da UIA em Havana. Fez pós-graduação na Universidade da Califórnia, em Berkeley. Foi membro do CEPLAN, criado na Universidade Presbiteriana Mackenzie em 1964 e, no início da década de 1970, assumiu o cargo de Coordenador Regional da OEA (FELDMAN, 2019, p. 116). Mais informações sobre a trajetória profissional de Mattos Pereira em Feldman (2019).

<sup>52</sup> No prefácio, Lauro Bastos Birkholz registrou que o objetivo da publicação era oferecer, aos alunos do primeiro ano da FAUUSP, material para estudos e debates de temas de planejamento territorial, levando os professores da disciplina a realizar publicações sistemáticas, a partir de 1973, das notas de aula, dos comentários e pontos de vista já discutidos em classe. “Esta coletânea mostra o esforço dos professores [...] para a formação de um acervo cultural e divulgação de conhecimentos técnicos especializados, que contribuirão para a definição de linhas de pesquisa a serem desenvolvidas nessa Faculdade”.

Os professores Anhaia Mello (1960) e Lauro Birkholz (1980) apontam três cartas como importantes para o planejamento territorial: a *Carta de Atenas* (1933), a *Charte d'aménagement* (1952)<sup>53</sup> e *A Carta de los Andes* (1958). Contudo, o conceito de planejamento territorial foi ampliado e melhor definido na Carta dos Andes, avaliou Birkholz (1980). Feldman (2021) avaliou que a carta redefiniu estratégias de planejamento e habitação. A versão da carta a ser analisada é a difundida no Brasil, de CINVA (1960), traduzida por Gustavo Neves da Rocha Filho e com apresentação e revisão de termos técnicos do Prof. Dr. Anhaia Mello. Até o presente momento – outubro/2023 –, não foi possível localizar a versão original do documento.

## 6.1 DEFINIÇÃO DE PLANEJAMENTO

Planejamento é um processo constante, permanente e contínuo, ou seja, uma sequência de operações, ordenamento e previsão para se conseguir, mediante a fixação de objetivos e por meio de ação racional, a utilização ótima dos recursos de uma sociedade em uma época determinada. Portanto, envolve processo de pensamento, método de trabalho e meios para possibilitar o melhor uso da inteligência e das capacidades potenciais do homem para benefício próprio e comum. Consiste no conjunto de medidas contínuas por meio das quais um grupo de técnicos, administradores públicos e políticos as colocam em andamento e as mantêm em operação (CINVA, 1960). Planejamento, sintetizou Matus (1987), é método, teoria e tecnologia.

O termo planejamento integral, em CINVA (1960), corresponde, no Brasil, ao planejamento integrado (FERRARI, 1979; BIRKHOLZ, 1980) e representa, entre outras integrações, a do setor físico-territorial, cujas ideias vieram do plano urbanístico, com o setor administrativo, apresentadas por B. Silva (1964). As ideias, fundadas em cada setor, uniram-se de modo a constituir uma relação mútua de reforço e complementação entre disciplinas diferentes, o que levou a fusão e integração dos setores. Os primeiros resultados desse processo, no Brasil, apareceram nas superintendências de desenvolvimento vinculadas ao Presidente da República.

O planejamento integral passou a ser visto como atividade essencial de governo para promover o desenvolvimento. O planejamento, aplicado ao processo de governo, segundo

---

<sup>53</sup> O grupo *Économie et Urbanisme* organizou uma semana de estudos sobre o tema do ordenamento do território, em La Tourette, em 1952, preparada por Georges Céletin. Participaram especialistas de diversas formações empenhados em precisar o conteúdo conceitual da noção de ordenamento, cujo resultado foi a *Charte d'aménagement*. Ver Virgínia Pontual (2006), *Louis-Joseph Lebreton na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista*, Rio de Janeiro: Letra Capital.

CINVA (1960), garante, em uma sociedade democrática, o alcance dos objetivos da comunidade por meio da ordenação, da coordenação e do direcionamento das múltiplas decisões governamentais nos níveis local, regional e nacional. A atividade foi sintetizada por Friedman (1959, p. 9) da seguinte forma:

[...] diz respeito à tomada de DECISÕES; interessa-se em que as decisões sejam tomadas da maneira mais RACIONAL possível; está voltado para o FUTURO e concerne ao estabelecimento de metas e sua execução, ECONOMIZANDO recursos; focaliza a atenção nos AGENTES e na AÇÃO, mantendo-se, assim, intimamente ligado a vida e valores do povo; preocupa-se pela manutenção da ação sempre em nível racional através de contínua revisão e reformulação das decisões anteriormente tomadas; busca COORDENAR as ações no sentido da realização dos propósitos e metas já convencionados.

Em qualquer sistema complexo de planejamento, a tomada de decisão é geralmente descentralizada nos diversos níveis. Para que o sistema funcione, é necessário haver coordenação entre os vários níveis de planejamento e tomada de decisões, explicou Friedmann (1959). O mesmo se aplica aos setores do planejamento.

## 6.2 NÍVEIS DE PLANEJAMENTO

Os níveis de planejamento dependem de como são estruturados os Executivos de um país e sua Constituição. No caso do Brasil, o Executivo Federal é responsável pelo planejamento nacional e regional – o que levou à criação das superintendências de desenvolvimento. O Executivo Estadual, conforme poderes outorgados pela Constituição Federal e por cada Constituição Estadual, é responsável pelo planejamento no estado e nas regiões metropolitanas. O Executivo Municipal é responsável pelo planejamento municipal, também chamado de local, e pelo planejamento urbano. As políticas de desenvolvimento, posterior política urbana, no Brasil, analisadas na Fase 2, buscaram estruturar, sistematizar, estabelecer objetivos e integrar o planejamento no Brasil, com base na concepção de planejamento discutida na América Latina.

O plano geral urbano deve seguir as diretrizes do plano regional que, por sua vez, deve seguir o que estabelece o plano nacional. Em caso de situações especiais que demandem a priorização do planejamento urbano, este deve ser formulado dentro do âmbito regional e em harmonia com o desenvolvimento econômico do país (CINVA, 1960). Existe uma hierarquia no planejamento que está vinculada às peculiaridades locais e aos interesses nacionais e que passa pela escala regional, ou seja, é uma via de mão dupla. O Quadro 08 exemplifica os níveis de planejamento seguidos das respectivas agências criadas no Brasil, algumas já mencionadas e outras que serão mencionadas nas fases 2 e 3.

NÍVEL	FLUXO	TIPO DE AGÊNCIA DE PLANEJAMENTO	EXEMPLO DE AGÊNCIA
Federal		Autarquia, Comissão ou Conselho vinculados à Presidência da República ou a um Ministério	SERFHAU, SEPLAN, IPEA MINTER, CNPU, CNDU
Estadual		Superintendência de Desenvolvimento	SUDENE, SUDAM, SUDESUL, SUDECO.
Municipal / Local		Órgão Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional.	GEGRAM -> EMPLASA (SP) GERM -> METROPLAN (RS)
		Coord. de Planejamento; Inst. de Planejamento e Pesquisa; Sec. do Planejamento Municipal.	COGEP (SP) IPPUC (CTBA) SPM (PA)

Quadro 08: Níveis de planejamento.

Fonte: elaborado por Tochetto.

### 6.2.1 Planejamento Regional e Metropolitano

O planejamento regional, metropolitano e urbano, na América Latina, enfrentava quatro grupos de problemas, apontados em CINVA (1960): (1) crescimento de áreas urbanas insuficientes ou incapazes de conter os contingentes de população que aumentavam; (2) desequilíbrio entre as cidades e as regiões em que estavam inseridas, devido a indefinições das regiões e de suas questões funcionais; (3) nas áreas metropolitanas, somavam-se aos problemas do item anterior, os inerentes à condição metropolitana, como congestionamento do tráfego, deterioração, desemprego, patologia social, etc.; (4) governo, organização e administração de aglomerados urbanos devido às diversidades em cada unidade político-administrativa.

O diagnóstico apresentado evidenciava a falta de integração e de planejamento na abordagem dos problemas apontados, bem como problemas de governo e de administração. O Estado necessitava de meios institucionais para planejar e ter condições de resolver os problemas apontados.

### 6.2.2 Planejamento Urbano

O planejamento urbano foi definido como a organização do espaço, das atividades e das funções da cidade, de modo a considerar os fatores sociais, econômicos, físicos e político-administrativos, para alcançar o bem-estar progressivo da comunidade (CINVA, 1960). Nessa definição, planejamento urbano aparece como base integradora dos demais setores do planejamento: social, econômico, político-administrativo ou institucional e físico-territorial/espacial. O objetivo desse planejamento é

[...] garantir a supervivência, o trabalho e o bem-estar do homem como pessoa e comunidade. As cidades são, por outro lado, o resultado das concepções, ambições, atitudes e trabalho de seus habitantes. Por isso, tem-se insistido em que a planificação urbana deve basear-se no conhecimento da comunidade, o qual parte da aferição das necessidades básicas do homem para estar em condições de satisfazê-las (CINVA, 1960, p. 14).

As necessidades básicas do homem em comunidade foram divididas em físico-biológica<sup>54</sup> e psicoespiritual<sup>55</sup> (CINVA, 1960). A verificação dessas necessidades deveria ser realizada pelos métodos e instrumentos de pesquisa socioeconômica, a fim de obter as características, os recursos, as aspirações e as tendências da comunidade; organização para estabelecer elementos de liderança, de agrupamento, de orientação e de adaptação; e desenvolvimento potencial da comunidade para estabelecer capacidades receptivas, de iniciativa, de organização e de cooperação.

### 6.3 SETORES DO PLANEJAMENTO

O planejamento integrado foi dividido em quatro setores: físico-territorial ou espacial, social, econômico e político-administrativo ou institucional, conforme Quadro 09, com referência a fontes da época, e detalhamento no Anexo G. Quando ocorre em nível municipal, no Brasil, há o costume de chamá-lo de planejamento urbano, contudo, há um problema semântico, pois não se trata, ou não deveria se tratar, apenas da área urbana do município. É equivocado também entender planejamento urbano como uma atividade limitada ao setor físico-territorial, embora, na prática, o planejamento urbano brasileiro esteja limitado a isso e sob risco constante, alertado por Friedmann (1959, p. 66): “se os elementos planejados perfazem uma porção substancial ou estratégica do curso total de transformação, a falta de ‘inteireza’ pode até destroçar a sociedade que planeja aos pedaços”.

CINVA (1960)	FERRARI (1979)	RONCA; ZAHN (1980)	SIAP	SERFHAU
Econômico	Econômico	Econômico	Econômico	Econômico
Social	Social	Social	Social	Social
Político-administrativo	Administrativo	Institucional	Político	Institucional
Físico	Físico-territorial	Físico-territorial		Físico

Quadro 09: Setores do planejamento definidos por diversos autores.

Fonte: elaborado por Tochetto.

<sup>54</sup> As necessidades físico-biológicas compreendem, por exemplo, alimentação, abrigo, locomoção, desenvolvimento e conservação da espécie.

<sup>55</sup> As necessidades psicoespirituais compreendem desenvolvimento espiritual e intelectual, recreação e relações sociais.

A divisão entre setores é necessária para viabilizar a devida análise dos problemas por especialistas de cada setor e proceder com as proposições. Posteriormente, elas são analisadas e discutidas de forma intersetorial. A atuação limitada a profissionais de uma formação específica, no planejamento, ou a um pequeno grupo de profissionais não tem condições de realizar análises e proposições de forma a abordar todos os setores do planejamento. A divisão em setores e a posterior integração são essenciais ao planejamento, como destacou Friedmann (1959, p. 63):

a capacidade de ver objetos ou situações como um todo, de reunir em uma imagem consistente do conjunto vários fragmentos de conhecimentos, informações e pontos de vista, eis o que chamamos de raciocínio integrante. A análise divide; a integração torna a colocar juntos os resultados da análise, numa tentativa de nova observação da realidade.

No setor urbano, o processo de planejamento leva em conta a análise dinâmica dos componentes físicos, socioculturais e geoeconômicos que interferem no desenvolvimento da cidade, para chegar a conclusões que permitam ordenar, regular, controlar e promover o desenvolvimento. O ponto de partida do planejamento deve estabelecer metas sociais e econômicas adequadas para elevar o nível de vida da população ordenando, em íntima relação, os recursos econômicos, sociais, físicos e políticos (CINVA, 1960).

#### **6.4 PLANEJAMENTO E GOVERNO**

O governo é responsável por administrar e manter o processo de planejamento de forma permanente e, a partir dos planos gerados no processo, elaborar o seu projeto de governo. O planejamento e o plano das ações de governo, bem como o projeto de governo decorrem do planejamento urbano, como foi exposto em CINVA (1960), ou seja, no caso dos municípios brasileiros, decorrem do Plano Diretor. Contudo, essa relação, na América Latina, sempre foi problemática, como já fora apontado em CINVA (1960, p. 54): “o planejamento como disciplina técnica orientadora da ação governamental nos níveis nacional, regional e urbano, não tem dado na América Latina o rendimento ótimo. Falta um critério de conjunto e uma apreciação objetiva da realidade econômica”.

Com base na experiência em planejamento da época, foi verificado que a atuação do governo é de extrema importância para acelerar o desenvolvimento e, em CINVA (1960, p. 9), destacou-se que o planejamento deve estar incorporado aos processos de governo da América Latina: "a função de governo consiste em promover o bem comum criando o clima próprio e

proporcionando certos meios para que possam desenvolver-se as atividades privadas e a expressão individual".

O processo de governo, analisou Matus (1987), é o cálculo do plano convertido em ação capaz de conduzir e construir o presente, que é a situação inicial de cada dia do plano. O governo não pode estar desvinculado do planejamento e, nesse caso, como definido em CINVA (1960), o plano de governo deve partir do plano geral, que não pertence a nenhum governo, porque pertence à sociedade.

O governo que simplesmente acredita na necessidade de boas políticas de desenvolvimento, boas políticas econômicas e bons economistas, alertou Matus (1987), rompe com o triângulo de governo e fica reduzido ao projeto de governo. Essa situação aparecerá na Parte 3 desta pesquisa. A governabilidade do sistema e a capacidade de governo ficaram esquecidas. O governo também necessita de planejamento. Planejamento, política, governança, técnica, tecnologia, método e teoria devem estar ligados e presentes na atuação do Estado e na sua gestão.

Governar implica a articulação constante de três variáveis, explicou Matus (1987): projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema. O projeto de governo é o conteúdo propositivo dos projetos de ação que um ator se propõe a realizar para alcançar seus objetivos, como reformas políticas, política econômica, etc. A governabilidade do sistema é a relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo, ponderadas pela importância em relação à ação do ator. Quanto maior for o controle sobre as variáveis decisivas, maior será a liberdade de ação do ator e também a governabilidade do sistema. A capacidade de governo, sinônimo de governança, é a capacidade de conduzir e se refere às técnicas, aos métodos, às destrezas, às habilidades e às experiências de um ator e sua equipe de governo para conduzir o processo social em direção aos objetivos, dada a governabilidade do sistema e a proposta do projeto de governo.

## **6.5 PARTES ENVOLVIDAS NO PLANEJAMENTO**

O planejamento urbano está dividido essencialmente em duas partes, a técnica, que se refere aos profissionais com formação específica para as atividades a serem desenvolvidas, e a política, relacionada aos representantes da sociedade que tomam decisões em nome dela. A falta de articulação entre as partes, bem como de consciência de cada uma sobre suas atribuições e importância no processo era, e ainda é, um problema.

O “homem coletivo”, definiu Matus (1987), é condutor do processo social, logo, o planejamento surge como um problema entre os homens: primeiramente, entre o “homem indivíduo”, que persegue fins particulares, e o “homem coletivo”, que busca uma ordem e uma direção social; em segundo lugar, entre as distintas forças sociais representadas pelo homem coletivo, que lutam por objetivos opostos. O planejamento poderia ser um problema técnico se fosse referente à relação do homem com as coisas, mas essas coisas sempre ocultam outros homens. O planejamento é um problema entre os homens, entre governantes. Se os objetivos dos homens para o futuro são conflituosos, não se faz planejamento comandado pelo cálculo científico-técnico. As análises apresentadas pelo autor reforçam que, no caso do planejamento de Estado, onde se insere o planejamento econômico, administrativo, urbano, etc., estes possuem uma parte técnica e outra política.

Foi diagnosticado, em CINVA (1960), que, na América Latina, não existia uma ligação eficaz entre profissionais técnicos e autoridades locais, e que a participação do cidadão nas soluções dos problemas de governo era escassa ou nula. A recomendação para compensar esse problema foi de, na preparação do Plano Geral Urbano (PGU), (a) formular a política de planejamento em contato com o pessoal profissional e técnico que elabora os planos e (b) realizar audiências públicas durante o processo de planificação a fim de propiciar a participação do cidadão.

É essencial ao planejamento a devida diferenciação entre as partes envolvidas, suas atribuições e responsabilidades, principalmente quando se trata de uma divisão geral entre a técnica e a política. A seguinte diferenciação foi estabelecida por Friedmann (1959, p. 54)

a função política é fundamentalmente relacionada com a determinação das finalidades do esforço, ao passo que, nos aspectos técnicos do planejamento, focalizamos a atenção principalmente nos meios para consecução desses fins. Todo trabalho de planejamento tem de compor-se de ambos os elementos.

Na prática, os limites tendem a ser tênues, as funções se sobrepõem e entram em competição umas com as outras, mas também se complementam. As ações se misturam, o técnico, muitas vezes, cuidará de assuntos de política, da mesma forma que o político, ocasionalmente, tratará da programação detalhada. Contudo, é imprescindível que, ao ultrapassar os limites que definem cada função, haja consciência por parte de quem o está ultrapassando, a fim de evitar um planejamento tecnocrático ou um planejamento empírico-entusiasta, como definiu B. Silva (1964). A função técnica constitui a essência do planejamento: compilar informações, analisar, estudar, construir, rever. Convém, e se faz mesmo necessário,

executar as fases técnicas do planejamento sem interferência dos elementos políticos, embora exista entre os dois uma estreita relação de trabalho, explicou Friedmann (1959).

Se o planejamento se refere ao cálculo que precede e preside a ação, Matus (1987) apresentou os seguintes requisitos para diferenciar planejamento de improvisação: (1) a relação entre o conhecimento obtido com a investigação e a ação; (2) profundidade, alcance e sistematização da reflexão. No Quadro 10, estão dispostos distintos graus de sistematização e amplitude do cálculo que precede e preside a ação, na horizontal, e diferentes prazos de tempo na vertical.

<b>CÁLCULO</b>	<b>Cálculo Intuitivo Assistemático (A)</b>	<b>Cálculo Técnico Assistemático (B)</b>	<b>Cálculo Técnico Político Assistemático (C)</b>	<b>Cálculo Técnico Sistemático (D)</b>	<b>Cálculo Técnico Político Sistemático (E)</b>
<b>TEMPO</b>					
<b>Th (hoje)</b>	ATh	Imediatismo – o político comum			ETH
<b>Ta (amanhã)</b>					ETa
	Intuição				Planejamento
<b>T1 (1 ano)</b>				DT1	ET1
<b>T5 (5 anos)</b>					ET5
<b>T15 (15 anos)</b>	AT15			DT15	ET15

Quadro 10: Cálculo que precede e preside a ação.

Fonte: reelaborado por Tochetto com base em Matus (1987).

A coluna A é da intuição e varia na amplitude das perspectivas de análise. A linha Th, de ATh a ETH, que apresenta graus de sistematização e amplitude das perspectivas de análise, é o cálculo que inicia com a intuição imediatista e termina com o situacional imediatista. A coluna E é do planejamento, sem qualquer outro adjetivo, inicia com ETH e termina com ET15, é articulado e sistemático, porque articula o cálculo situacional imediatista com o cálculo situacional direcionado ao futuro.

Os tipos de cálculo e exemplos apresentados pelo autor são os seguintes: assistemático para a posição (ATh), é intuitivo e assistemático, com um prazo curto, que termina hoje, de perspectivas limitadas e, embora seja reflexivo, é imediatista; puramente intuitivo e assistemático, articula o curto e o longo prazo, representado pela coluna A, vai de ATh a T15, é o cálculo intuitivo que precede e preside a ação. O político, com exceção do estadista intuitivo, que se encontra na posição AT15, geralmente, move-se na zona do imediatismo situacional, a linha Th. O planejador tecnocrata tende a se situar na zona do futurismo tecnocrático, correspondente à posição compreendida de DT1 a DT15. O condutor estratégico-situacional

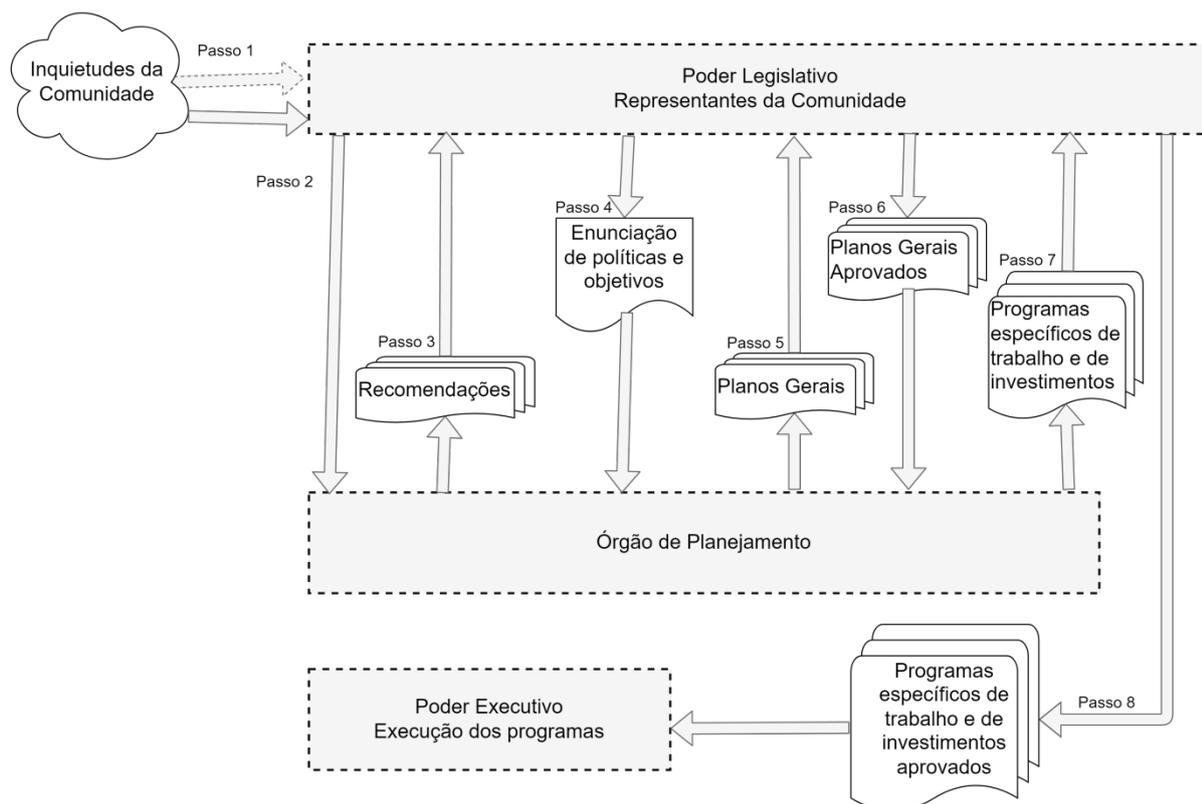
está na coluna E, na posição de ETh a ET15, articula o cálculo situacional em distintos prazos de tempo, é o estrategista-situacional.

O político comum, o planejador tecnocrata e o governante estrategista, explicou Matus (1987), localizam-se em espaços de cálculo diferentes, e o diálogo não é fácil, assim como o governante comum se afasta do planejamento e dos planejadores da realidade. Planejamento é o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro, o conhecimento com a ação. A reflexão, que é imediatista, tecnocrática e parcial, não é planejamento, tampouco é planejamento a reflexão que se afasta da ação e torna-se mera investigação sobre o futuro.

### **6.5.1 O Sistema Democrático e a Relação entre o Legislativo e o Executivo**

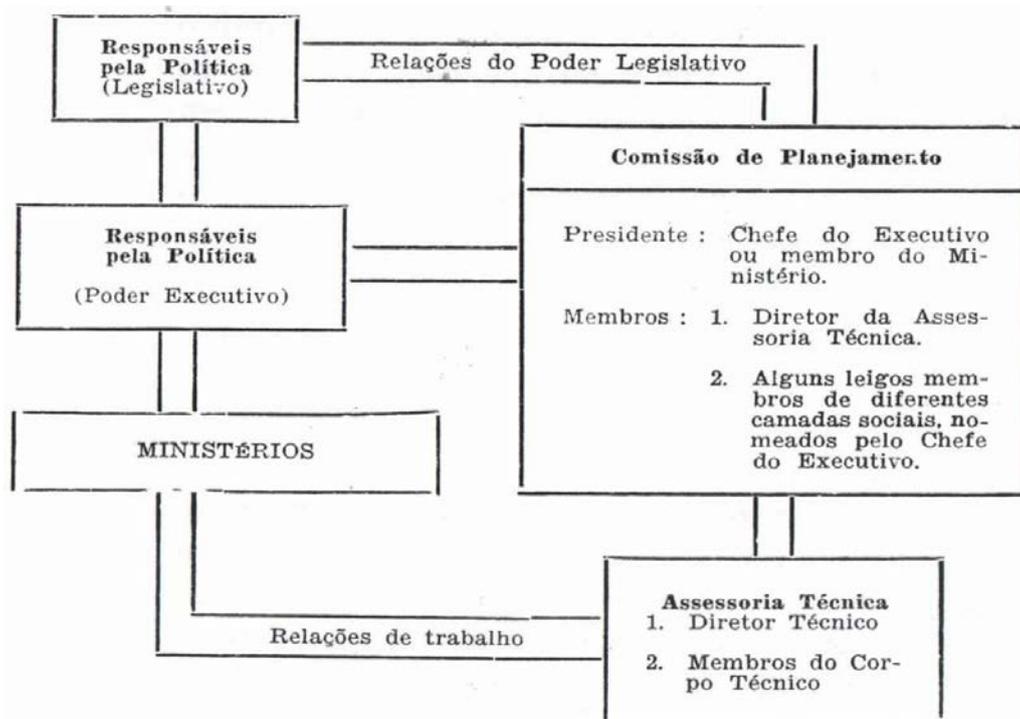
A participação da população no planejamento já era pensada antes mesmo do termo planejamento participativo começar a ser utilizado. O planejamento, no sistema democrático, em CINVA (1960), envolvia a participação da população nas diversas etapas do processo e, para que tivesse força, deveria emanar da coletividade, por meio de seus representantes no Legislativo.

O procedimento de participação, pensado em CINVA (1960), era: o Legislativo percebe e recebe as inquietudes da comunidade e as encaminha ao órgão de planejamento, no Executivo, que realiza pesquisas, identifica os problemas e elabora recomendações a serem enviadas em retorno ao Legislativo; com base nas recomendações, este enuncia políticas e objetivos a serem alcançados, a partir dos quais aquele elabora os planos gerais, que são encaminhados ao Legislativo para aprovação; se aprovados, o órgão de planejamento elabora os programas específicos de trabalho e de investimentos, que vão para o Legislativo aprovar; se aprovados, o Executivo realiza as ações e obras. Esses procedimentos permitem a participação da população na formulação e adoção dos planos, garantindo a implementação à comunidade. A síntese dos procedimentos está disposta no Quadro 11.



Quadro 11: Síntese dos procedimentos de planejamento no sistema democrático.  
 Fonte: elaborado por Tochetto com base em CINVA (1960).

A relação entre Executivo e Legislativo e entre técnicos e políticos foi analisada por Friedmann (1959) que, já naquela época, criticou políticos por simplesmente ignorarem os planejadores, procederem sem nenhuma preocupação e seguirem apenas os princípios de seus próprios conhecimentos. O planejador político, advertiu o autor, pode utilizar o planejamento como meio para atingir alguma finalidade mais remota: poder, popularidade, fortuna. A relação analisada e esquematizada entre os dois poderes, disposta no Quadro 12, foi em nível federal.



Quadro 12: Relações entre Executivo, Legislativo e Comissão de Planejamento.  
Fonte: Friedmann (1959).

### 6.5.2 Profissionais/Técnicos

O planejamento é uma atividade racional executada por profissionais de formação diversificada com a função social de promover a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento (CINVA, 1960). O desempenho da atividade deve considerar o melhor aproveitamento dos recursos da sociedade, o que compreende recursos econômicos, materiais, pessoais e sociais. A racionalização da atividade demanda a construção de um conhecimento específico e científico que seja a base da prática e evolua com a relação entre teoria, prática e tecnologia.

A atuação no planejamento demanda, junto à formação diversificada, uma formação específica, que deve estar constantemente presente no processo e auxiliar as tomadas de decisões por parte dos políticos e da sociedade. A importância desses profissionais foi apontada por B. Silva (1964) e já era defendida em CINVA (1960, p. 62):

os profissionais de planificação têm uma grande responsabilidade que os obriga a tomar em suas mãos a liderança da planificação, seja atuando como funcionários públicos, como consultores privados, como professores ou como membros de associações profissionais locais, nacionais ou internacionais.

A responsabilidade social do planejador profissional e sua condição, esquecidas nas práticas atuais de Estado, foram trazidas por Friedmann (1959, p. 26):

o planejador profissional não tem um mandato político nem um eleitorado a quem deva agradar; todavia, cumpre-lhe ser capaz de discernir, na sua comunidade, as principais correntes de valores e interesses sociais e individuais, bem como a aplicação que cada uma delas deseja dar aos recursos disponíveis. Essas diferentes aspirações devem ser descobertas, examinadas, ponderadas e julgadas. [...] O planejador não representa a si próprio nem a qualquer grupo particular, mas a comunidade como um todo. É perante a totalidade do corpo social que ele permanece responsável. E seu critério de escolha tem que ser o interesse público.

O arquiteto e urbanista no planejamento urbano é essencial para a espacialização do planejamento no setor físico-territorial e para pensar sobre as mudanças espaciais de forma integrada com as esperadas pelos demais setores. Entretanto, sua atuação não se limita a isso, é necessário que o profissional tenha um conhecimento mais abrangente e específico de planejamento, para compreender e atuar junto com os demais setores, para além da formação em arquitetura e urbanismo. O arquiteto, segundo Friedmann (1959, p. 168), é essencial para a base de integração e o trabalho total de planejamento:

o arquiteto é apenas um membro de uma equipe de planejamento: funciona como a consciência estética da equipe; traduz em termos espaciais e plásticos as consequências físicas das decisões que se baseiam nos setores social, econômico e político; situa os valores estéticos conjuntamente com os valores representados por seus colegas, contribuindo assim para moldar o caráter do trabalho total de planejamento.

No planejamento, todas as decisões e até mesmo a ausência de decisão têm consequências. Cabe aos políticos e, principalmente, aos profissionais, preverem as possíveis consequências, estes têm a obrigação de alertar aqueles, que não devem ignorar os alertas. A comparação de Friedmann (1959, p. 188) é oportuna:

como um escultor que cinzela uma estátua de mármore e cujos golpes de martelo são irreversíveis, assim toda decisão empurra a sociedade em planejamento para alguma direção. Certa ou errada, a decisão não pode ser revogada. Tais decisões requerem coragem e a mão segura de um artista experimentado. Um mestre em planejamento não pode aventurar-se a errar.

### **6.5.3 Associações Profissionais**

A fim de fortalecer a profissão, promover a troca de experiências e conhecimentos, estabelecer uma ética própria e regulamentar as condições de trabalho face aos governos e às entidades privadas, como preconizavam os membros da OEA, foi recomendada a criação de associações profissionais e a realização de seminários, conferências, reuniões e convenções. A SIAP foi citada como um exemplo, e foi recomendado que dela partissem filiais em todos os países da América Latina. Os planejadores deveriam, por meio da OEA, da ONU e demais órgãos

internacionais, promover a capacitação de novos profissionais, bem como conscientizar os governos para que, por meio dos ministérios de relações exteriores, façam uso efetivo do ensino de alto nível técnico em planificação que as organizações internacionais oferecem (CINVA, 1960).

A criação de uma comissão técnica interamericana permanente, com sede no CINVA, composta por representantes dos órgãos nacionais de planejamento, foi uma das sugestões da Carta dos Andes. A comissão tinha a missão de integrar os órgãos nacionais, promover intercâmbio de informações, elaborar normas, recomendar métodos, entre outros, sobre as bases das informações fornecidas pelos órgãos nacionais, e transmitir, às entidades interamericanas superiores, as inquietudes e aspirações expressadas por seus membros.

#### **6.5.4 Políticos e Politólogos**

As decisões políticas se referem a uma grande variedade de assuntos como, por exemplo, política econômica, social, educacional, de direito. Se essas decisões são primordialmente políticas, deve-se ao fato de que são tomadas por pessoas situadas em posições políticas, explicou Sartori (1981). Os políticos decidem, orientam, reveem e tomam decisões, entretanto, para analisá-las, é necessário diferenciar recursos do poder, as influências sobre o poder e as condições de possuir o poder, juntamente com o modo e o local de origem do poder político e do modo e do local de sua aplicação, apontou o autor.

As ações políticas não podem ocorrer de forma a negligenciar deveres e obrigações, deve haver uma responsabilidade com a sociedade em geral e não apenas com a fração que colocou o responsável pela decisão na posição política e de poder, muito menos se deve buscar amparo na justificativa de ser “uma questão política”, como definiu Sartori (1981, p. 172), de modo a limitar a situação a um “jogo político contra pessoas”:

[...] os políticos profissionais sabem muito bem o que querem dizer quando afirmam: “esta é uma questão política”. A frase, que o público em geral considera sibilina e até irritante, significa que os políticos não se sentem fantoches, comandados por fios externos: sentem-se, sim, protagonistas de um “jogo contra pessoas” (não só adversários do partido oposto, mas os próprios companheiros de partido), que estão empenhados em jogar.

Responsabilidade e consciência social são necessárias no planejamento, tanto na parte técnica quanto, principalmente, na parte política. Os políticos não podem ficar limitados às suas disputas políticas individuais nem aos interesses de seus apoiadores e opositores em detrimento dos interesses da sociedade.

A parte técnica/científica da política, pouco presente na política brasileira, é a ciência política. O politólogo é formado em ciência política e, como explicou Sartori (1981), tem a obrigação de impedir que a ciência política *stricto sensu* devore a política ou vice-versa. Contudo, essa é uma das compreensões necessárias, mas ausentes, na prática política no Brasil, que carece de politólogos capazes de fazer a devida mediação. É uma política desgovernada, sem politólogos, em busca de interesses e conveniências, como será demonstrado na Fase 3 desta pesquisa.

As ações políticas, no caso do planejamento e das políticas públicas, devem ser balizadas pela parte técnica/profissional. Entretanto, um político sem o devido conhecimento e formação básica<sup>56</sup> que permita compreender as responsabilidades vinculadas à atividade que exerce, bem como sem o necessário senso de responsabilidade e de representação social, tanto dentro do Estado, no Executivo ou no Legislativo, quanto fora, pode oferecer riscos à própria sociedade, ainda mais sem o devido assessoramento técnico/profissional.

O risco da atuação do Legislativo em busca de interesses e conveniências individuais em detrimento das sociais foi apontado por Friedmann (1959, p. 33):

uma vez submetido o plano ao Legislativo para aprovação, ainda subsiste o evidente perigo de que ele seja despedaçado por um bombardeio de emendas especiais, vetos parciais, exceções específicas e coisas semelhantes. Quando os interesses particulares entram em jogo, qualquer meio lícito para inclinar a balança do plano a seu favor será considerado apropriado e não se hesitará em usá-lo.

Três exemplos de risco à sociedade são: as decisões tomadas por prefeitos municipais ou câmaras municipais que entram em conflito com planos diretores; as alterações que prefeitos e vereadores municipais fazem nos planos diretores, que entram em conflito com a Constituição Federal; e o Deputado Federal Tiago Mitraud (NOVO-MG), que apresentou o PL 3081/2022 para desregular profissões e atividades que, segundo ele, não oferecem risco à segurança, à saúde, à ordem pública, à incolumidade individual e patrimonial. Entre as profissões listadas, estão as de arquiteto, engenheiro, nutricionista, médico veterinário e químico.

### 6.5.5 Ciência Política e Políticas Públicas

A ciência política, em Sartori (1981), por ser classificada como ciência, demanda técnica e formação apropriada, que vão ao encontro dos critérios demandados pelo planejamento:

---

<sup>56</sup> A formação não necessita ser em nível de graduação universitária como, no caso, em ciência política ou cursos afins.

ciência política é um saber operativo que busca constatar as possibilidades de os meios, em cada caso, serem adequados aos fins propostos, ou entender que a escolha dos fins está condicionada pela disponibilidade dos meios, única maneira da política obter os fins desejados.

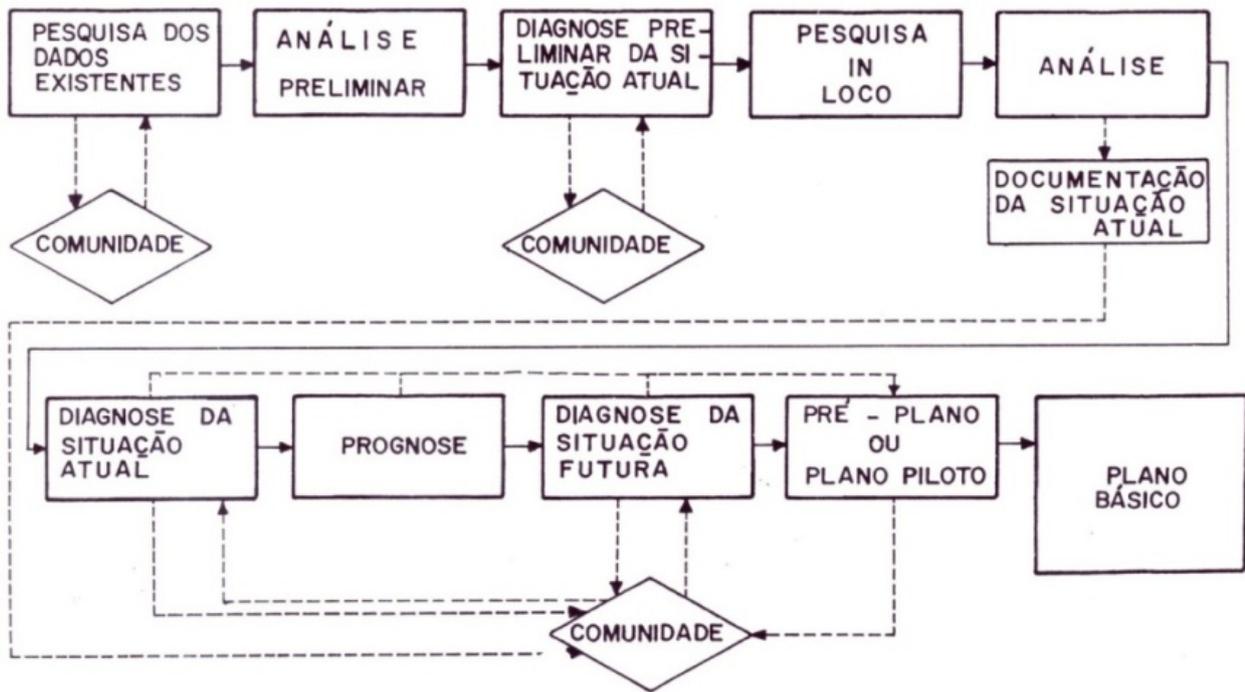
Política, planejamento e governo, como demonstram os autores já citados, estão vinculados e compartilham muitas teorias, técnicas e saberes. São partes, dentro do processo de planejamento global de Estado, que demandam integração. Uma ruptura pode desencadear diversas outras, seja na estrutura ou nos processos. Isso reforça o caráter sistemático do planejamento e, conseqüentemente, o risco iminente de corromper o sistema. A articulação no planejamento e na formulação e aplicação de políticas é essencial, bem como a capacidade técnica de avaliação constante ao longo do processo, conforme demonstrado por Piccinini (2007). Nesse sentido, a formação profissional adequada ao planejamento e o papel do político mostram-se essenciais em todas as etapas do planejamento.

#### **6.5.6 Cidadãos – Sociedade**

São necessários o apoio e a participação da população, bem como a divulgação do conteúdo dos planos em linguagem acessível, a fim de despertar interesse e formar consciência (CINVA, 1960). O apoio foi dividido nos seguintes setores: (a) funcionários públicos, (b) associações de fomento comunal, (c) grupos de interesses especiais, (d) líderes cívicos com influência, (e) cidadãos comuns, (f) universidades e institutos de pesquisa, (g) estudantes e grupos estudantis.

A divulgação também é uma prática importante que promove a transparência do processo. Nenhuma gestão governamental ativa, conforme definido em CINVA (1960), pode escapar de ser julgada pela opinião pública; é necessário torná-la pública, conquistar o interesse da coletividade por meio de um bem meditado plano de relações públicas.

A participação da comunidade também foi destacada por Ferrari (1979), ao defender que, por meio da consulta ao povo, para o qual se planeja, o processo consolida o caráter democrático e reconhece, ao poder político, seu direito de opção. A relação entre as etapas do processo de planejamento e a participação está disposta no Quadro 13.



Quadro 13: Fluxograma das diversas fases do planejamento integrado (municipal ou regional).  
 Fonte: Ferrari (1979).

### 6.5.7 Associações Comunitárias

O escritório de planejamento devia incentivar a formação de associações. No caso das associações de bairros ou de vizinhança, isso também aproximava comunidade e autoridades, a fim de facilitar a identificação e informação sobre problemas mais específicos e pontuais e a compreensão e a colaboração da comunidade na realização das obras. Já as associações de caráter cívico-profissional podiam ter interesses mais amplos e, em longo prazo, como as entidades históricas e de preservação (CINVA, 1960).

### 6.6 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E OPERAÇÃO

O Estado e o governo necessitavam de uma estrutura administrativa adequadamente pensada e construída para operar de forma coerente e consistente e cumprir com os objetivos e procedimentos estabelecidos no plano. A estrutura era o conjunto de subestruturas, partes que a compõem, e, a cada uma dessas partes, cabia cumprir com determinadas etapas e funções do processo de planejamento. Tratava-se de um sistema administrativo e de planejamento permanente. A estrutura não podia ser pensada nem operar de forma pontual, situação que prejudicaria a eficiência do conjunto, comprometeria os resultados e poderia corromper o sistema. Essas condições foram apontadas por B. Silva (1964, p.8):

todo governo tem assim que resolver, diariamente, o problema de coordenar as atividades dos diferentes órgãos ou sistemas de órgãos incumbidos da realização de seus propósitos. Para que os diferentes órgãos, articulados entre si, formem de fato um todo harmônico, uma empresa coerente por dentro, é indispensável articular também os seus planos de trabalho. Consolidar os programas parciais de ação num programa geral de trabalho, fundir, por exemplo, os planos dos vários ministérios num só plano central do Governo da União, eis a parte que deve caber necessariamente ao chefe executivo.

A agência do planejamento urbano, onde ocorria a integração dos setores, tinha papel central no planejamento e necessidade de comunicação direta e constante com o Gabinete do Prefeito. Esses dois segmentos do Executivo também demandavam as mesmas condições na relação com seus semelhantes e com o Legislativo, ambos nos níveis estadual e federal.

A consequência da falta de planejamento ou do planejamento falho ou de uma gestão ruim abala o sistema como um todo, conforme apontou B. Silva (1964, p. 36): "se o órgão central executivo, por defeito de estrutura, ou por qualquer outro motivo, não desempenha as funções que lhe são próprias, ou melhor, as funções que lhe são atribuídas pela doutrina, toda empresa, da base à cúpula, sofre os males consequentes".

### **6.6.1 Agência de Planejamento**

A agência de planejamento devia estar integrada com a administração, atuando como assessor do Executivo, consultor do Legislativo e coordenador, bem como elemento de ligação entre os dois. O planejamento municipal era também o canal de ligação entre as diversas comissões do Legislativo que tivessem relação com o PGU (CINVA, 1960). A divisão dos três poderes era pertinente para que um fiscalizasse o outro, inclusive no que competia ao planejamento, de modo a haver controle e equilíbrio.

O meio em que se desenvolve o processo de planificação é o governo, seja este nacional, regional ou local. Os governos constituem-se, em geral, de três poderes (legislativo, executivo e judiciário) com funções próprias, estabelecidas para conseguir um sistema de controle e equilíbrio. Esse fato obriga a que o processo de planificação tenha lugar em cada um deles, especialmente nos setores executivo e legislativo. Consequentemente, o órgão de planificação deve ter a posição mais conveniente dentro da administração. (CINVA, 1960, p. 10)

Após os planos serem elaborados e aprovados, a agência de planejamento exercia as funções de coordenar, assessorar e direcionar as ações de governo de modo geral dentro do processo de planejamento. A execução do plano e de seus planos decorrentes era de responsabilidade dos órgãos executivos. O planejamento, explicou B. Silva (1964, p. 46),

[...] encabeça a lista das atividades específicas dos órgãos executivos. Cumpre esclarecer, porém, que não se trata de qualquer modalidade de planejamento parcial, jungida a aspectos particulares, como, por exemplo, o planejamento físico, o planejamento econômico, o planejamento financeiro, etc. Trata-se do planejamento administrativo global, em que são sopesados todos os fatores envolvidos: os objetivos, a direção, os recursos, os meios profissionais, os métodos de trabalho, o equipamento, a oportunidade, etc.

Devido à complexidade da atividade, as agências de planejamento de nível superior, nos países da América Latina, deveriam estar preparadas para atender a trabalhos de planejamento urbano em cidades não aptas financeira e tecnicamente para levá-los a cabo (CINVA, 1960).

A composição fundamental da agência era a comissão de planejamento municipal e o escritório técnico; eventualmente, seria possível convocar um conselho consultivo (CINVA, 1960). A agência de planejamento consistia de dois ramos inter-relacionados: Comissão de Planejamento e Assessoria Técnica (FRIEDMANN, 1959).

O gerenciamento da agência estava a cargo de diretor e subdiretor técnico. O diretor devia administrar, coordenar interna e externamente a agência, as relações com as agências e entidades públicas e privadas e com o público em geral. O subdiretor técnico era responsável pelo andamento dos trabalhos dentro da agência e por manter a coordenação técnica dos diferentes departamentos internos (CINVA, 1960).

#### **6.6.2 Escritório Técnico/Assessoria Técnica**

O escritório técnico tinha uma relação direta com a comissão de planejamento e era responsável pela formulação dos projetos em longo prazo integrantes do PGU, pela elaboração de projetos em curto prazo decorrentes das formulações do PGU, pela execução e aplicação dos projetos e pelo controle do desenvolvimento urbano em geral. Deveria possuir corpo de profissionais treinados em planejamento urbano, pessoal técnico e administrativo e elementos adequados para o correto desempenho de suas funções (CINVA, 1960).

O diretor da Assessoria Técnica podia também servir como técnico da comissão, estabelecendo uma ligação direta entre os altos responsáveis pela política de um país, estado ou cidade. Sua escolha deveria estar de acordo com sua competência profissional, portanto, apolítica, frisou Friedmann (1959).

O setor técnico de relações públicas, dentro da agência de planejamento, era composto por um assessor do chefe executivo e do comitê de chefes dos vários departamentos e seções da agência. Sua função era indicar os meios mais apropriados de comunicação para divulgar o PGU e as respectivas programações (CINVA, 1960).

### **6.6.3 Conselho/Comissão de Planejamento e Conselho Municipal**

O Conselho de Planejamento devia ser formado por profissionais e cidadãos nomeados de forma oficial, com quantidade limitada de membros. Suas funções eram estabelecer a ligação entre Escritório de Planejamento e Conselho Municipal, formular a política de planejamento, coordenar as decisões oficiais e privadas, fazer a programação de trabalhos em longo e curto prazo e fazer o controle. Era recomendado que alguns dos cidadãos membros estivessem também no Conselho Municipal<sup>57</sup> para promover a integração com o Legislativo (CINVA, 1960).

A Comissão de Planejamento tinha funções essencialmente políticas e devia ser ligada ao chefe do Executivo, por meio do seu presidente. Era composta por membros nomeados e que não fossem políticos, deviam ser homens leigos preeminentes, oriundos do comércio, do operariado, da indústria, da agricultura, da educação e das profissões liberais, com larga experiência e dotados de um espírito público altamente desenvolvido. A comissão orientava o corpo de técnicos sobre política geral e sobre as diretrizes e fazia a revisão do trabalho. O diretor técnico da Assessoria Técnica devia ter um lugar na comissão e manter estreitas relações com o Legislativo por intermédio de vários canais eficientes (FRIEDMANN, 1959).

## **6.7 ETAPAS DO PLANEJAMENTO**

A definição das etapas do planejamento, em CINVA (1960), reforçou a atividade como "processo governamental, dentro do ambiente democrático", desenvolvida por meio de uma série contínua de etapas. Na concepção de planejamento voltado para administração pública, B. Silva (1964) destacou que o processo de planejamento não se realiza em bloco, de uma só vez, mas por etapas ou fases. Ao tratar de uma etapa, descobrem-se fatos ou minúcias que levam a rever as etapas anteriores, inclusive e, principalmente, a da definição do objetivo. A finalização de uma etapa não significa que não seja necessário retomá-la, elas não se sucedem em ordem cronológica necessariamente, pois podem ocorrer de forma simultânea.

As etapas podem ser estruturadas de diversas formas. Ferrari (1979) dividiu o planejamento em duas etapas (elaboração do plano e implantação do plano), cada uma com suas fases, que podem ser interpretadas como subetapas. As etapas definidas em CINVA (1960) estão no Quadro 15, a comparação com as etapas definidas por outros autores, no Quadro 14,

---

<sup>57</sup> O Conselho Municipal é responsável pela política urbana e é necessário que também esteja na condição de responsável pela adoção do PGU, junto com o Conselho de Planejamento (CINVA, 1960).

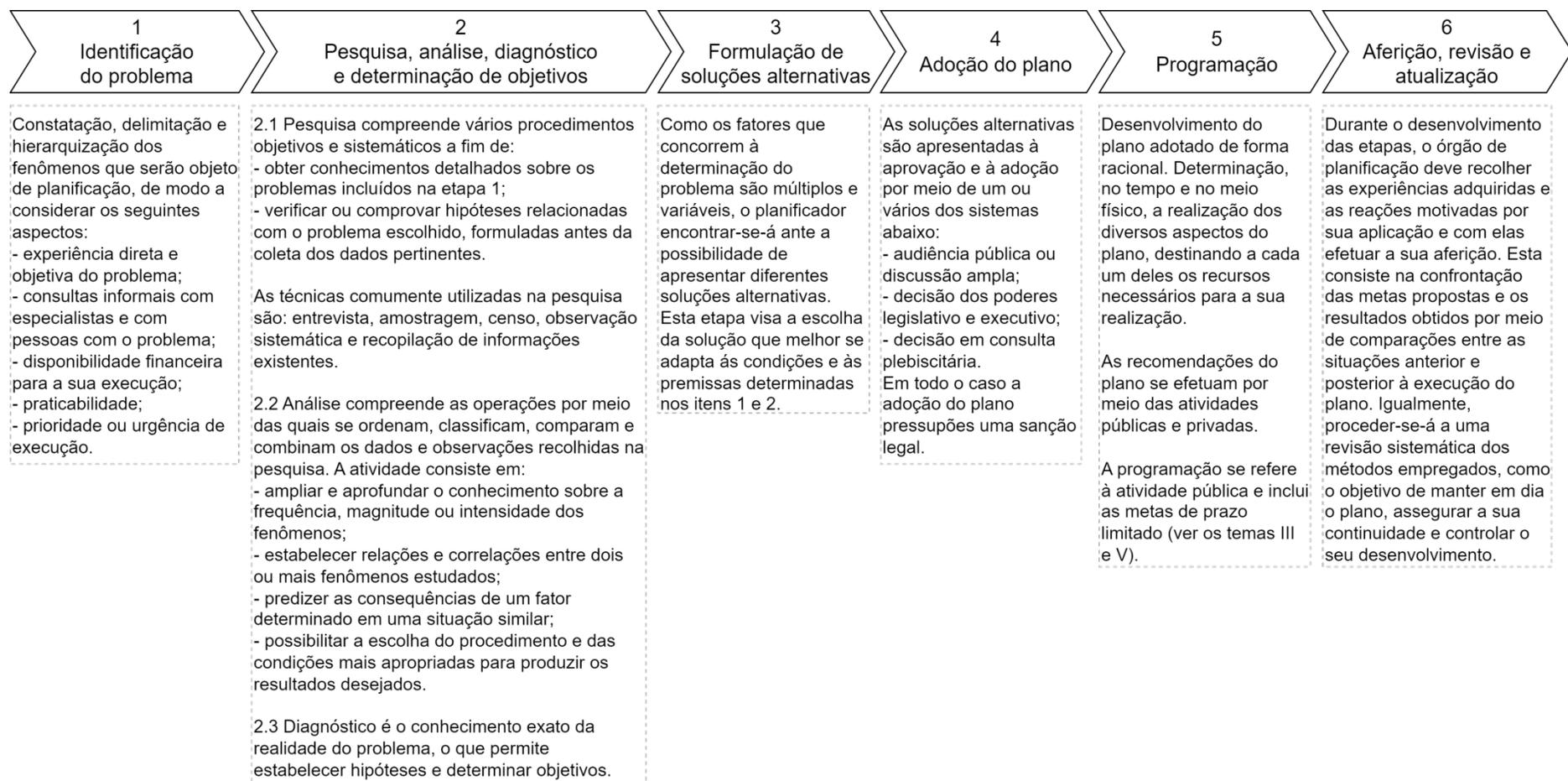
e suas descrições que não constarem na sequência estão no Anexo H. Das etapas apresentadas, serão destacadas a da elaboração do plano e as seguintes.

<b>CINVA (1960)</b>		<b>FERRARI (1979)</b>		<b>FRIEDMANN (1959)</b>	
1.	Identificação do problema	1.1	Pesquisa ou anamnese	1	Definição das metas
2.1	Pesquisa	1.2	Análise	2	Análise das condições
2.2	Análise	1.3	Diagnóstico	3	Revisão e esclarecimento das metas e objetivos à luz da análise
2.3	Diagnóstico	1.4	Previsão	4	Criação de estratégias de ação alternativas
2.4	Determinação de objetivos	1.5	Pré-plano	5	Análise das principais consequências potenciais
3.	Formulação de soluções alternativas	1.6	Plano básico e programação	6	Escolha de uma estratégia
4.	Adoção do plano	2.1	Execução da programação	7	Apresentação do plano ao Legislativo
5.	Programação	2.2	Controle e fiscalização	8	Execução do plano
6.	Aferição, revisão e atualização	2.3	Avaliação, revisão e atualização	9	Estudo contínuo das consequências efetivas
				10	Revisão periódica

Quadro 14: Etapas do planejamento.

Fontes: elaborado por Tochetto com base em CINVA (1960), FERRARI (1979) e Friedman (1959).

As fontes consultadas explicam as etapas de forma detalhada, o que é importante para poder avaliar a prática do planejamento e a implementação do plano, o que justamente constitui uma das etapas do planejamento. Como planejamento é processo, se ocorre uma falha em alguma das etapas e, principalmente, se alguma das etapas ou subetapas não é cumprida, o processo falha e, conseqüentemente, o planejamento falha.



Quadro 15: Etapas de planificação.

Fonte: elaborado por Tochetto com base em CINVA (1960).

### 6.7.1 Plano

O plano é o produto de uma das etapas do planejamento e nele são definidos os rumos a serem seguidos até a sua revisão para a elaboração do próximo plano. As decisões registradas em um plano estabelecem uma estrutura ou uma série de pontos de referências com relação aos quais outras escolhas serão feitas. É o produto de um processo complexo de sucessivas decisões, um processo que, em várias fases, considerou metas, alternativas e resultados, conduziu à escolha de um curso de ação preferível e fixou a sequência de ações, propostas concretamente em termos de tempo, espaço e custo.

Os planos também podem ser hierarquizados por níveis, como o próprio planejamento, conforme demonstrou Friedmann (1959) com o conceito de Plano Estrutural, no sentido de integrador de outros planos. O Plano Estrutural estabelece a direção e os limites do planejamento nos níveis administrativos inferiores, bem como os seus próprios limites, por meio de pontos de referência. Um plano nacional ou uma política pode estabelecer uma estrutura para os planos regionais, e estes farão o mesmo para os planos locais ou urbanos. Os planos estruturais são enviados do topo para a base de uma hierarquia administrativa e se tornam mais específicos a cada nível que descem. Na prática, o processo é mais flexível e informal, há um fluxo constante de informações e decisões dentro do sistema administrativo, todos participam das decisões finais e das sugestões de partida, tanto a base quanto o topo da hierarquia.

No Brasil, o Plano Diretor equivale ao PGU definido, em CINVA (1960), como documento oficial que enuncia a política da autoridade local frente ao crescimento físico da cidade e ao desenvolvimento da região metropolitana. Embora indicado como "política da autoridade local", seja como plano ou como política, não deveria ser confundido como do governo, erro muito comum de ocorrer, bem como a apropriação equivocada por parte dos governantes quando o mandato coincide com a etapa de revisão e elaboração do plano seguinte.

Na América Latina, avaliou CINVA (1960), o PGU não era suficientemente usado na prática: seu conceito estava em evolução. De forma similar, na administração pública, B. Silva (1964, p. 59) alertara: "em última análise, as modernas práticas do planejamento são variações refinadas e sofisticadas das velhas e toscas práticas orçamentárias".

A elaboração do PGU, uma das etapas do processo de planejamento, podia ser dividida em subetapas, como as cinco apresentadas em CINVA (1960). A elaboração do plano iniciava

com a análise global sobre a área, a estrutura básica, os problemas e os objetivos da comunidade – subetapa 1 (CINVA, 1960). Eram consultados diversos grupos da comunidade, verificados documentos existentes e estudos anteriores, realizadas entrevistas com as pessoas responsáveis pelos diversos serviços públicos e autoridades municipais, além de realizados levantamentos locais e, quando necessário, estudos preliminares.

A partir dos dados e informações obtidos, era estabelecido o programa para pesquisa básica e estudos de planejamento – subetapa 2 (CINVA, 1960) –, que envolvia definir a sequência dos trabalhos, as fontes de informação, as técnicas de obtenção dos dados, os recursos humanos e outros necessários, bem como a programação em função do tempo com datas de término de cada etapa, a fim de manter a continuidade na preparação do plano.

As pesquisas e os estudos básicos – subetapa 3 (CINVA, 1960) – deviam abordar aspectos físicos<sup>58</sup>, sociais<sup>59</sup> e econômicos<sup>60</sup>. Com base nos dados levantados e analisados, eram estabelecidos objetivos, hipóteses, princípios e normas – subetapa 4 (CINVA, 1960). Os membros do CINVA (1960) anteciparam que, na América Latina, os objetivos gerais do planejamento físico deviam ser a elevação dos níveis econômico e cultural da população e a valorização da família e da pessoa humana nos setores político, social, econômico e físico.

O esquema físico geral – subetapa 5 (CINVA, 1960) – devia revelar as relações entre objetivos, princípios e normas com o esquema físico. O plano preliminar, piloto ou pré-plano, com essas informações, devia ser submetido às consultas necessárias e à aprovação da Comissão de Planejamento Municipal. O conteúdo básico do PGU abrangia uso do solo e indicação de densidade populacional, circulação, serviços comunitários e serviços públicos.

O PGU era uma declaração da política de melhoramento e desenvolvimento da cidade e devia guiar as decisões da comunidade por meio de seus dirigentes. Seu conteúdo ideológico era: (a) estabelecer objetivos lógicos e justificados como um autêntico reflexo das necessidades

---

<sup>58</sup> Os aspectos físicos compreendiam informações referentes a: geografia básica, clima, recursos e topografia; uso atual do terreno em geral e em detalhes; sistema dos atuais serviços públicos; estado das construções; habitação; padrão de circulação e tipo de veículos; evolução histórica; caráter estético visual (CINVA, 1960).

<sup>59</sup> Os aspectos sociais compreendiam informações referentes a: população, crescimento, densidade, distribuição, tamanho das famílias, etc.; condições de educação, analfabetismo, escolas e sua eficácia; condições de saúde e instalações hospitalares em relação às doenças; serviços de proteção contra incêndios, polícia, crime e delinquência; organizações cívicas e profissionais, seus interesses afins e a área de abrangência; jurisdições governamentais, responsabilidades em matéria e área de autoridade; estrutura comunitária e centro de interesses sociais comuns (CINVA, 1960).

<sup>60</sup> Os aspectos econômicos compreendiam informações referentes a: taxa de emprego e ingressos da população em relação à área habitável; natureza e atividades em negócios, volume de vendas, tendências, fatores de localização; tipos de indústria, capacidade produtiva, fonte de matéria-prima, etc.; mercado para consumo de produtos manufaturados ou distribuídos localmente; valores de terrenos, sistemas tributários e fontes de ingressos municipais; tendência da construção e seu volume, classificados por tipos (CINVA, 1960).

públicas e dar base a uma política de elevação dos níveis de vida da população; (b) integrar planos coordenados que envolvam os elementos do desenvolvimento físico; (c) orientar programas em curto prazo e de imediata efetivação, sem perder de vista os objetivos em prazo maior, sujeitos à revisão periódica (CINVA, 1960).

O plano compilava e estabelecia hierarquia às demandas da sociedade. Na adoção do plano – etapa 4 (CINVA, 1960) –, as alternativas para enfrentar o problema eram colocadas para aprovação mediante um ou mais dos seguintes procedimentos: audiência pública ou discussão ampla; decisão do Legislativo e Executivo; decisão em consulta plebiscitária. De qualquer modo, a adoção do plano pressupunha uma sanção legal.

O PGU devia ser apresentado de duas formas: técnica e detalhada, para fins de trabalho e execução pelos órgãos de realização; e genérica, acessível, diagramada e complementada com textos explicativos para a sua tramitação oficial e conhecimento público (CINVA, 1960).

### **6.7.2 Programação**

A programação era o plano detalhado de obras e investimentos públicos com metas pré-estabelecidas vinculadas aos objetivos do PGU, seguido da recomendação de prioridades para distribuição dos fundos com prazo determinado em anos. Era a canalização de recursos e a realização da distribuição racional dos investimentos, a fim de assegurar a realização do PGU. A programação devia estar baseada em um sistema de programação geral, iniciar pelos objetivos e programas de trabalho, no tempo e espaço, e destinar pessoal e equipamentos correspondentes. O manejo de pessoal devia garantir o alto nível profissional, a correta seleção e destinação (CINVA, 1960).

A programação – etapa 5 (CINVA, 1960) – correspondia ao programa e à execução do plano de forma racional. Era determinada, no tempo e no meio físico, a realização das ações necessárias para atingir os objetivos e metas constantes no plano adotado, de modo a destinar, a cada uma, os recursos necessários para a sua realização. A programação era referente às atividades públicas e incluía as metas com limitação de prazo. Planejamento e orçamento são inseparáveis, como alertou B. Silva (1964, p. 59):

há quem considere coisas distintas e separadas o orçamento e o planejamento. Erro de observação. O orçamento nada mais é, ou nada mais deve ser, do que uma etapa avançada, pré-contabilizada, do planejamento. Nenhum plano será exequível se o rol das coisas planejadas não passa pela fase orçamentária.

O trabalho devia ser dividido em planejamento em longo e curto prazo. Naquele, o planejamento devia voltar-se à preparação do PGU e à sua revisão periódica; neste, à aplicação do PGU, por meio dos instrumentos de controle do desenvolvimento da cidade e do estudo dos problemas imediatos.

Os elementos da programação eram: (a) estabelecimento de metas específicas; (b) relatório econômico anual para fins de controle; (c) programa econômico para o período de 4 a 6 anos, mas com revisão anual; (d) orçamento anual (medida de execução mais imediata).

O procedimento para a preparação do programa era o seguinte: (a) o escritório de planejamento enviava, anualmente, aos diversos órgãos administrativos, municipais ou metropolitanos, uma solicitação de informações sobre projetos para o período de 4 a 6 anos; (b) a informação, constante no retorno, era analisada e coordenada dentro de um sistema elástico de prioridades com os dados e propostas provenientes do relatório econômico elaborado pelo escritório de planejamento com o objetivo de atingir as metas propostas de acordo com suas possibilidades financeiras; (c) o resultado da coordenação das diversas solicitações era discutido com os órgãos administrativos e com o executivo a fim de efetuar os ajustes necessários mediante a participação dos órgãos na elaboração do programa financeiro; (d) as conclusões preliminares eram apresentadas ao executivo para aprovação; (e) realizava-se consulta popular. Se aceito o programa, estava assegurada a sua execução; (f) o programa econômico preliminar era submetido ao Executivo; (g) o escritório de planejamento iniciava a estruturação e coordenação final do programa econômico e do orçamento anual; (h) o Executivo apresentava ao Legislativo esses dois documentos para aprovação; (i) o Legislativo poderia realizar consultas aos diferentes órgãos administrativos e ao povo e, então, proceder com a aprovação definitiva dos documentos; (j) a junta de planejamento aprovava os planos elaborados pelo órgão administrativo correspondente, para a execução de cada projeto; (k) o programa era executado pelo órgão respectivo.

Conforme a escala do planejamento geral, a programação devia ser realizada pelo órgão local, de modo a incluir as obras de fácil execução por parte dos governos locais ou nacional em coordenação com seus respectivos programas. O orçamento devia ter unidade, abranger investimentos de origem local, nacional, entre outros, para estabelecer um só plano geral de investimentos. Portanto, era necessário: uma legislação nacional adequada; a colaboração dos diversos níveis; a unificação dos fins e objetivos dos diversos níveis; bem como "[...] convencer os diversos órgãos políticos de que o escritório de planificação é uma entidade que realmente

ajuda com assessoria técnica, apoiada pela vontade popular, a realização dos programas de governo" (CINVA, 1960, p. 57). Além disso, a programação devia ser divulgada amplamente para alcançar o interesse popular e ter assegurada sua continuidade e realização.

Não há plano sem programação e orçamento. Tanto o PGU quanto o Plano Diretor não tinham relevância se não estivessem vinculados àqueles. A maior parte dos planos diretores brasileiros não possui programação, orçamento nem estão vinculados a um planejamento econômico, muito menos existe um plano de governo elaborado a partir do plano diretor. Os planos diretores estão limitados ou são aplicados de forma limitada aos regimes de uso e ocupação do solo e isso não repercute em nenhum plano de governo. A pauta política e do mercado imobiliário quanto ao plano diretor é apenas o aumento de índices urbanísticos, que se tornaram moeda de troca para apoio político. Desse cenário decorre, muitas vezes, um falso plano de governo<sup>61</sup> em busca de interesses e conveniências.

No planejamento urbano praticado no Brasil, não há previsão de investimentos públicos nem privados, diferentemente do defendido em CINVA (1960, p. 54): "[...] para coordenar a planificação com os orçamentos se requer uma Programação Racional que considere uma hierarquização lógica das inversões públicas e oriente, além disso, a inversão privada".

### **6.7.3 Implementação do Plano**

A implementação do plano demandava adequada organização administrativa, estabilidade dos funcionários técnicos e administrativos, efetivo programa orçamentário e apoio da legislação. Existiam exemplos, em países latino-americanos, nos quais um plano firmemente sustentado por um critério técnico manteve sua continuidade ao longo de mudanças políticas. Nenhum PGU podia ser levado a cabo com êxito se não houvesse interesse por parte da comunidade durante o processo da sua formulação. Uma vez que o PGU pertencia à comunidade, sua vigência estava assegurada (CINVA, 1960).

### **6.7.4 Monitoramento**

O monitoramento iniciava assim que o plano começasse a ser implementado, por meio da programação, a fim de verificar se os objetivos e metas estavam sendo atingidos. Era a medida real objetiva de sucesso no planejamento, explicou Friedmann (1959), e a comparação

---

<sup>61</sup> Ver os casos, em Porto Alegre, do Programa de Reabilitação do Centro Histórico e do Programa +4D de Regeneração Urbana do 4º Distrito, ambos com parecer de análise técnica do Arq. e Urb. André Huyer via MP-RS.

do progresso feito com os objetivos a serem atingidos. O papel das metas era, por conseguinte, tão decisivo que se podia, com rigor, definir o planejamento como o processo pelo qual as metas eram estabelecidas e transformadas em programas de trabalho e orçamento. As metas deviam ser: (a) definidas com precisão, clareza e simplicidade; (b) fixadas sem ambiguidade, de forma que só fosse possível uma interpretação e não várias; (c) estabelecidas de tal modo que o progresso feito em direção a elas pudesse ser mensurado quantitativamente; (d) intimamente relacionadas umas com as outras; (e) projetadas por não mais de 20 anos, quando em longo prazo, e por não mais de cinco, quando em curto prazo (objetivos). Em CINVA (1960), o monitoramento constava na mesma etapa de aferição, revisão e atualização.

### **6.7.5 Revisão**

Na aferição, revisão e atualização – etapa 6 (CINVA, 1960) –, o órgão de planejamento analisava os dados e registros, obtidos e produzidos ao longo das etapas, e os resultados decorrentes das suas ações, para comparar com os objetivos e metas. O processo de planejamento, seus produtos e consequências, seja das medidas adotadas ou não adotadas, eram analisados. As metas propostas, os resultados obtidos e as mudanças entre a situação anterior e a posterior à execução do plano eram comparados e analisados. Esse procedimento também se aplicava à revisão sistemática dos métodos empregados, a fim de manter o plano atualizado, assegurar sua continuidade e controlar seu desenvolvimento.

Como o planejamento era constante, sua dinâmica decorria das necessidades e condições dinâmicas da sociedade para o qual fora elaborado, portanto, o plano estava sujeito à constante renovação e monitoramento. "A revisão periódica e sistemática do PGU deve ser obrigatória" (CINVA, 1960, p. 34).

### **6.8 INSTRUMENTOS**

Os instrumentos do planejamento podem variar na classificação conforme os critérios de análise utilizados, podem se tornar subinstrumento de um instrumento ou atingirem determinada integração com o plano ou até mesmo distorção como, por exemplo, é o caso do zoneamento, cuja interpretação como instrumento pode ser confusa. Em muitos municípios, o zoneamento, que é um instrumento, passou a ser visto como plano, já que não existe um plano de fato. De modo geral, os instrumentos devem ser entendidos como os meios utilizados para viabilizar a implementação do plano e, portanto, o orçamento pode ser visto como um

instrumento. Algumas fontes, como CINVA (1960), consideram o plano um instrumento do planejamento.

A partir de cada instrumento do planejamento é possível desenvolver uma tese. Esta pesquisa não tem a intenção de se aprofundar nos instrumentos, apenas abordar alguns aspectos pontuais quando necessários e pertinentes ao tema. Os seguintes instrumentos foram indicados em CINVA (1960)<sup>62</sup>: zoneamento; controle de subdivisão de terrenos, que veio a ser chamado, no Brasil, de parcelamento do solo; mapa oficial de vias públicas e área comunitárias, em alguns países, esse conteúdo aparece dividido, parte no plano de mobilidade e parte no plano geral ou no zoneamento; impostos prediais para controlar a especulação da terra e arrecadar fundos para que as municipalidades possam realizar obras de interesse público que a coletividade demanda; contribuição de melhoria para distribuir em justa proporção o custo das obras realizadas por entidades públicas entre os proprietários beneficiados; impostos de mais-valia, quando as necessidades da comunidade demandarem; reserva fundiária, por parte de entidades do governo, para desenvolver programas de interesse social e colocar terras urbanas no mercado de urbanização, a fim de impedir a especulação; concessão de estímulos às novas construções de acordo com os planos reguladores e imposição de tributos especiais aos lotes que se mantêm injustificadamente sem uso; programas de renovação urbana, habitação de interesse social, desenvolvimento e reabilitação para manutenção e melhoramento das áreas que tiveram queda na qualidade de vida – diferentemente da ideologia que foi construída e é aplicada, no Brasil, sobre os conceitos de desenvolvimento, renovação e reabilitação urbana, como explicou Villaça (2001) e Campos-Filho (2001) – e construção de habitação para população de baixa renda que não consegue acessá-la, desabrigados e relocados; programação e revisão obrigatória de obras públicas, que compreende programação de obras, decorrentes do plano, para o prazo de cinco anos, de modo que o orçamento se converta em um instrumento de governo a fim de possibilitar o cumprimento dos programas de desenvolvimento, o que também implica plano financeiro em longo prazo que compreenda as obras públicas; educação e persuasão do público, por meio de divulgação ampla do plano, de modo que os diversos segmentos e grupos se apropriem dele.

Para aplicação dos instrumentos, foi indicado como necessário: base legal sólida e ampla, para outorgar os poderes imprescindíveis à atuação; órgão bem estruturado e devidamente inter-relacionado com os demais órgãos, dotado de pessoal capacitado e honesto;

---

<sup>62</sup> Após serem indicados, eles foram detalhados no documento.

que o PGU interpretasse fielmente as tendências e necessidades da cidade ao ser aplicado; conquistar a opinião pública e o apoio do povo; que o PGU fizesse parte de plano regional ao qual devia subordinar-se no que lhe competisse; encarasse com energia e prudência o problema da erradicação de usos inconformes, especialmente na etapa inicial (CINVA, 1960).

Alguns delineamentos básicos a serem acrescentados para garantir o êxito são os seguintes: no campo da política, consulta à realidade e à dinâmica urbanas para ajustar-se às mesmas, procurando, sem prejuízo da excelência do plano, reduzir ao mínimo as alterações da estrutura física para conseguir facilidade, economia e a máxima aceitação pelo público; no campo da legislação, os regulamentos deviam ser claros, concisos e precisos, fáceis de entender, tanto pelas autoridades como por todas as pessoas concordantes com os demais regulamentos, como de parcelamento e construções (CINVA, 1960).

## **6.9 ORDENAMENTO JURÍDICO/BASE LEGISLATIVA**

A legislação para o planejamento, em CINVA (1960), foi abordada como base legislativa, e o PGU, como política, foi definido pelo conjunto de objetivos, princípios e normas adotados. O desenvolvimento da política do PGU e sua aplicação ao meio físico estavam constituídos por leis, decretos e regulamentações. A fim de obter uma abordagem mais ampla, será utilizado o termo ordenamento jurídico nesta pesquisa.

No Brasil, o planejamento parte da Constituição Federal, e dela também partem as políticas públicas<sup>63</sup>, como foi o caso das políticas de desenvolvimento. O plano diretor não é uma lei, e isso não reduz a sua importância. As leis, bem como os decretos e instruções normativas, cada um conforme seus ritos, devem partir do plano diretor e do processo de planejamento. O planejamento e seus produtos, como os planos, os instrumentos e o ordenamento jurídico, por exemplo, são meios para atingir os fins estabelecidos no plano. Instituir o ordenamento jurídico necessário não implica atingir o resultado esperado constante

---

<sup>63</sup> Políticas públicas são ações e programas desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis complementares e decretos. São medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem-estar da população. O planejamento, a criação e a execução dessas políticas são feitos em trabalho conjunto entre os três Poderes que formam o Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Legislativo ou o Executivo podem propor políticas públicas. O Legislativo cria as leis referentes à determinada política pública, e o Executivo é o responsável pelo planejamento de ação e pela aplicação da medida. O Judiciário faz o controle da lei criada e confirma se ela é adequada para cumprir o objetivo. Definições apresentadas pela Assembleia Legislativa de Sergipe, disponível em <<https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem>>, acessado em 12/10/2022.

no plano nem assegura o planejamento, é apenas uma instrumentação e uma etapa da institucionalização.

Como política de longo prazo da autoridade local, era conveniente a aceitação do plano nos níveis do Executivo, porque contribuía para sua força legal e seu comprometimento por parte das distintas jurisdições. Quando a área de influência necessária ao PGU excedesse os limites políticos da cidade a que pertencia, caso do planejamento metropolitano, devia ser criado um órgão indispensável para que a condição pudesse ser cumprida (CINVA, 1960). A Carta dos Andes mencionou sempre a cidade, o termo município não foi utilizado.

A legislação para o planejamento urbano, em nível nacional, devia prover as normas urbanísticas necessárias aplicáveis ao planejamento de nível regional ou local, os sistemas para estimular esse planejamento e as condições para outorgar apoio financeiro às comunidades. Contudo, em CINVA (1960, p. 25), constou que "a legislação para a planificação urbana, de nível nacional, deve ter caráter facultativo e não obrigatório", embora já estivesse registrado no mesmo que, a fim de alcançar maior êxito na gestão, a experiência, em alguns países da América Latina, sobre as leis facultativas, demonstrava que estas não eram postas em vigor.

As câmaras legislativas nacionais, como o poder mais elevado, deviam outorgar, às municipalidades, os poderes necessários para a criação de seus órgãos de planejamento (CINVA, 1960). As leis deviam capacitar as municipalidades para legislar, enquanto os órgãos de planejamento para regulamentar sobre: zoneamento de uso; loteamentos e procedimentos para sua gestão; reserva de terrenos para uso público, localizando-os mediante plano oficial de vias e áreas comunitárias; renovação de áreas urbanas; revisão obrigatória.

A legislação, em nível municipal, emitida pelos órgãos de planejamento ou pela municipalidade, devia ser do tipo obrigatório e regulamentar. Ao texto escrito, deviam-se juntar os mapas, planos e gráficos. O texto devia abranger todos e cada um dos setores sobre o qual o município tinha recebido competência de atuação.

No caso de o município não ter condições econômicas nem técnicas para cumprir com essa função, era recomendada a redação de claras e bem meditadas leis e de regulamentos modelos, além da ação tutelar por parte do Estado. A ação podia ocorrer de diversos modos: (a) emissão de leis orgânicas que reconhecessem a classificação dos municípios por categorias de autonomia crescente, em razão direta de seu maior grau de desenvolvimento; (b) incorporação dos municípios mais fracos que estivessem dentro da área de influência de uma cidade, à

jurisdição municipal desta; (c) formação de federação de municípios; (d) criação de entidades autônomas que lhes prestassem assessoria e financiamento.

## 6.10 O PAPEL DAS UNIVERSIDADES

O papel das universidades era cumprir função docente, de capacitação, de pesquisa e de divulgação no planejamento. Foi considerado que a generalização de uma política sistemática de planejamento nos níveis nacional, regional e local dependia das universidades assumirem o papel de formar profissionais do planejamento "adequadamente formados e suficientemente numerosos". Era necessário intensificar os estudos e o ensino de planejamento com caráter interdisciplinar e de integração na América Latina, além de seguir a seguinte recomendação:

as bases e os lineamentos gerais a serem seguidos na organização das instituições de ensino de planificação devem dar especial consideração às necessidades e características de cada país e aos conceitos emitidos por este seminário. (CINVA, 1960, p. 64)

Os conhecimentos científicos e técnicos de nível universitário deviam promover a formação de profissionais em planejamento, a qual devia ser complementada por atividade e prática profissionais pós-universidade, tanto nas entidades de governo como nos escritórios de consultores privados (CINVA, 1960).

As universidades, mediante possibilidade de colaboração de outras universidades e de diversos órgãos oficiais e particulares, deviam estar capacitadas a atender a consultas e realizar estudos sobre os problemas nacionais, regionais ou locais, que as autoridades julgassem convenientes e solicitassem (CINVA, 1960).

Algumas sugestões para uma política universitária são: (1) reorganizar as instituições existentes para proporcionar ensino de planejamento em nível de pós-graduação, para profissionais das diversas disciplinas ligadas ao planejamento, segundo os conceitos enumerados em CINVA (1960); (2) fundar escolas ou institutos de planejamento nos países que tenham condições para mantê-los; (3) sem perda do rigor e altura científicos, exemplificar o ensino com problemas nacionais; (4) garantir um ensino de planejamento que trate dos aspectos físicos, sociais, econômicos e político-administrativos; (5) estabelecer cursos de extensão em planejamento para os profissionais e estudantes de diferentes disciplinas, com o objetivo de divulgar a matéria; (6) estabelecer cursos de adestramento<sup>64</sup> para técnicos e

---

<sup>64</sup> "As equipes de técnicos de alto nível que atuam nas diversas fases da planificação urbana nas grandes cidades da América Latina devem estar coordenadas por um profissional especialista em urbanismo que saiba fomentar o espírito de grupo e conciliar as diferenças de critério de seus colaboradores" (CINVA, 1960, p. 33).

funcionários em planejamento urbano; (7) estabelecer intercâmbio de conhecimentos, de professorado e de publicações entre os diferentes órgãos dedicados ao ensino do planejamento ou da pesquisa; (8) promover programas de divulgação do planejamento por meio de conferências, seminários, reuniões, debates, etc.

## **SÍNTESE DA FASE 1**

Experiências de práticas de planejamento, frente às demandas a serem enfrentadas, levaram a reflexões teóricas, metodológicas e propositivas sobre a atividade, cujos resultados apareceram, no CIAM e na Carta de Atenas, como marcos do plano urbanístico, e, na Carta dos Andes, como marco do planejamento como processo integrado e do planejamento urbano. Este, juntamente com o planejamento regional, passou a ser visto como um processo contínuo, estável, integrado e em curto, médio e longo prazo para a busca do crescimento seguro e com foco no desenvolvimento e na melhoria da qualidade de vida. O planejamento foi reforçado como um processo sistêmico cuja estrutura e a regulamentação de procedimentos deviam ser pensadas e realizadas dentro de um sistema, caso contrário, a atividade falharia e perderia a condição de planejamento.

A discussão teórica e prática de temas voltados ao planejamento como processo integrado, em sua forma mais ampla, nas décadas de 1950 e 1960, possibilitaram estabelecer um campo do conhecimento até então inexistente na América Latina. O resultado foi a circulação e a institucionalização de formulações teóricas e metodológicas necessárias para o planejamento se tornar uma prática de Estado. A concepção da atividade avançou em termos práticos, teóricos, metodológicos, tecnológicos, políticos e administrativos. A América Latina estava em busca do planejamento científico.

A concepção de planejamento foi exaustivamente dissecada e sistematizada nos anos de 1960, ao passo que, nos anos seguintes, foi o período de institucionalizá-la no campo das práticas de Estado e do ensino universitário. A institucionalização de algumas das ideias discutidas já podia ser verificada no caso do planejamento regional. Ao analisar os seminários de desenvolvimento urbano, realizados no estado do Rio Grande do Sul, C. F. Souza (2017) destacou a nova mentalidade de planejamento que se formava em nível de Brasil e a transição de modelos para um novo procedimento de encaminhar as soluções para os problemas das

idades, das regiões e do país. A concepção de planejamento estabelecida alterou as referências teóricas e metodológicas, demandou maior controle sobre as variáveis e exigiu a readequação das estruturas administrativas para que o planejamento integrado fosse implementado. O plano deixou de ser sinônimo de planejamento e passou a ser uma de suas práticas, ou seja, o resultado de uma das etapas, bem como o orçamento.

O planejamento é um meio permanente para atingir os fins estabelecidos no plano, que deve ser revisado e redefinido periodicamente dentro do processo de planejamento. O plano, produzido no processo de planejamento, torna-se superior ao planejamento, às agências que o produziram e aos agentes envolvidos, e todos passam a ter a obrigação de seguir o plano e adequá-lo, quando necessário, com base em critérios técnicos e com responsabilidade política e social.

O planejamento compreende: método (procedimento, técnica ou meio de fazer; processo organizado e sistemático); estrutura administrativa (atribuições e recursos humanos); agentes (praticantes da ação). Esses atributos constituem a essência de uma agência de planejamento.

Os hábitos especiais de pensamento que constituem o planejamento incluem objetividade, análise, integração, previsão, experimentação, utopia e visão estética. Nenhuma dessas maneiras de se pensar é específica do planejamento, apontou Friedmann (1959), alertando, ainda, que o que distingue um planejador de outros profissionais é a combinação única de todas essas características na mesma pessoa. O bom planejador sabe como ser objetivo, analisar, coordenar, prever, experimentar, imaginar utopias e aplicar sua visão estética à solução de problemas específicos. Sem a presença desse tipo de raciocínio, na preparação dos planos, não haverá verdadeiro planejamento; mas onde esses elementos de raciocínio estiverem presentes, haverá planejamento, mesmo que não haja planos. Os hábitos de planejamento são, dessa maneira, muito mais importantes do que os instrumentos e técnicas específicos de que o planejador dispõe para o seu trabalho, concluiu o autor.

Para as Fases 2 e 3, nesta pesquisa, ficam os seguintes questionamentos: os hábitos apontados por Friedmann estão presentes nas práticas de planejamento urbano do Estado brasileiro ou há apenas instrumentos e planos? O planejamento urbano brasileiro possui os atributos essenciais de planejamento?

## **FASE 2 | INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO**

**estruturas administrativas, de ensino e de pesquisa, associações, planos, execuções e tentativas de uma política urbana**

## CAPÍTULO 7 | EM BUSCA DA POLÍTICA URBANA E DO PLANEJAMENTO

Havia um esforço comum, na América Latina, para superar o subdesenvolvimento por meio do planejamento integrado. À medida que o Brasil se transformava, em busca de progredir, modernizar e industrializar-se, na tentativa de acompanhar o ritmo de outros países, os impactos dessa transformação eram sentidos, muitas vezes, de forma violenta e não era possível uma assimilação idêntica, em todas as suas formas, nas estruturas física, social e econômica, avaliou Hélio Modesto<sup>65</sup> (1965). Em *Ausência de planejamento no Brasil*<sup>66</sup>, o autor defendeu que os problemas urbanos deviam ser abordados de forma mais ampla. Isso tornava o planejamento integrado um meio apropriado para enfrentá-los.

O Estado, por meio do planejamento, podia estabelecer, redirecionar e controlar a localização dos investimentos e do processo produtivo. Essa possibilidade de intervenção do Estado, no espaço físico privado, foi e ainda é vista de forma equivocada como violação do direito da propriedade. O cenário descrito por Modesto (1965, p. 3) ainda é atual:

a orientação do fenômeno de urbanização, de modo que o mesmo se processe racionalmente, atendendo à adequação das cidades brasileiras para o exercício de suas funções e, mais especificamente, levando em conta a demanda pelos serviços locais de utilidade pública, é, sobretudo, um problema de planejamento que deve ser encarado como tal, sob pena de se repetirem os erros que vêm sendo cometidos, desde o princípio, na organização das nossas cidades.

A atuação do Estado estava limitada a orientar o processo, procedimento esse que dependia dos interesses dos governantes. No caso do Brasil, qualquer política que visasse modificar as tendências dos fluxos migratórios devia ser antecedida de alterações nos padrões locacionais da produção, já que, se os investimentos continuassem a ser predominantes no meio urbano, estariam seguidos da urbanização generalizada. A única forma consistente de ordenar o crescimento demográfico regional ou urbano-rural era atuar sobre o processo produtivo e incentivar a sua desconcentração, analisou Milton da Mata (1973). Esse passou a ser um problema que o planejamento urbano, o integrado e políticas públicas tentaram resolver.

---

<sup>65</sup> Hélio Modesto (1921-1980), graduado na Faculdade Nacional de Arquitetura, em 1945, foi técnico do Departamento de Urbanismo no novo Estado da Guanabara, foi membro do IBAM e coordenou a equipe brasileira da CEDUG durante a elaboração do Plano Doxiadis (1963-64), além de ter elaborado planos e projetos urbanísticos para outras cidades brasileiras.

<sup>66</sup> Texto publicado em 1959, na revista do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e, novamente, em IBAM (1965).

O Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)<sup>67</sup>, Departamento da Guanabara (IAB-GB), em agosto de 1961, iniciou a publicação da revista *Arquitetura*. Os temas planejamento urbano, habitação e as condições das cidades brasileiras foram constantemente abordados, geralmente nas sessões: editorial; inquérito, onde a revista fazia perguntas para arquitetos; e as matérias. Os textos demonstram consciência e consistência institucional, profissional e técnica sobre a necessidade do planejamento e da sua formação especializada para enfrentar os problemas urbanos.

O número 1 da revista trouxe um texto sobre planejamento e urbanismo, de autoria da urbanista Adina Mera<sup>68</sup>, contemporânea de Wit Olaf Prochnick, ambos formados na primeira turma do Curso de Urbanismo da Faculdade Nacional de Arquitetura, no ano de 1955. No ato de colação de grau, a turma homenageou, entre outros, os professores Helio Modesto e Affonso Eduardo Reidy (Correio da Manhã, 01/set/1955, p. 9), que publicaram textos e foram atuantes na crítica e na prática do planejamento urbano. Mera (1961, p. 15), já no início da década de 1960, relatava problemas ainda atuais e não resolvidos no Brasil:

nas suas prestações de contas os homens de governo falam de planos como se falassem de Planejamento [...] folheamos os jornais, ouvimos o rádio ou a televisão. Planos de trabalho, plano de ação, plano de desenvolvimento, plano de cooperação. Planejamento aqui, planejamento acolá. Fala-se em planos, ou em medidas, ou em obras, como se isso fosse planejamento – e poucos sabem o que é planejamento.

Planejamento envolve estudos e ações relacionados e coordenados e as demais características já descritas na Fase 1 desta pesquisa. Naquela época, apontou Mera (1961, p. 15), “planejamento estava na moda, se discute planejamento como se discute política e religião. Todos têm suas explicações e pontos de vista e as soluções convenientes para os mil

---

<sup>67</sup> O movimento para a criação do IAB iniciou na década de 1920. As transformações urbanas, na virada do século XX, no Rio de Janeiro, geraram o primeiro movimento de arquitetos em torno dos interesses da profissão. Documentos referentes à criação do Centro de Arquitetos e Construtores do Rio de Janeiro, em 1903, levaram a um esboço inicial de agremiação dos arquitetos. O I Congresso Pan-Americano de Arquitetos, em Montevideu, no ano de 1920, marcou o período imediatamente anterior à fundação do instituto que deu origem ao IAB. O Instituto Brasileiro de Architectura foi criado em 1921, durante o governo de Epitácio Pessoa, quando o Rio de Janeiro passava por outra expansão urbana e por uma nova organização das camadas sociais. Na gestão de Nestor Egidio de Figueiredo, em 1931, foi assumida oficialmente a corrente modernista, o que significou o despontar de uma nova estética. As mudanças começaram pelo nome da entidade, que passou a ser Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em 1934.

<sup>68</sup> Adina Mera foi uma urbanista argentino-brasileira, nasceu em 1927, na Patagônia, Argentina. Iniciou curso de pós-graduação em urbanismo, em Paris, e conclui na Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil (FNA-UB), atual UFRJ, em janeiro de 1956. A metropolização estava na pauta do planejamento do país e Mera integrou a equipe responsável pelos estudos que viabilizaram a criação das regiões metropolitanas. O trabalho de Mera também foi divulgado em artigos que publicou na Revista de Administração Municipal (RAM) do IBAM. Ver Freitas e Azevedo (2011).

problemas do país, numa espécie de panaceia nacional que seria o planejamento". Muitos continuam a falar em planejamento como solução para os problemas; da mesma forma, acreditam que o problema está resolvido quando o plano está finalizado, mas ignoram que o plano necessita ser implementado, é necessário cumprir com as etapas seguintes do processo de planejamento. Se o processo é interrompido, não há planejamento, como Mera (1961, p. 15) destacou ao exemplificar o que não é planejamento:

a intervenção de um técnico para o traçado de planos para as baixadas, lagoas ou restingas, e fala-se então em Planos Diretores para as lagoas e restingas, etc. [...] todas estas medidas, sem nenhuma relação entre si, medidas que poderão chegar a ser resultantes do processo de planejamento, são tomadas como processo em si. Os mais diversos grupos, as vezes sem qualificação, trabalham em medidas isoladas, cada um destes grupos fazendo "um plano", que não está subordinado a nenhum estudo coordenado, nem diretriz geral. Muitas vezes a intenção dos governos é boa, mas o conceito é pobre, falta conexão, falta base a esse esforço, erroneamente chamado de PLANEJAMENTO. Talvez até falte conceituação filosófica.

O planejamento, tanto em nível de América Latina quanto em nível de Brasil, estava exaustivamente definido por meio de diversos autores em diversos meios de publicação. Registros, como o de Mera (1961, p. 15), reforçam isso e, ao mesmo tempo, demonstram uma crítica, ainda atual e pertinente, aos "aventureiros do planejamento" ou planejadores empíricos:

os objetivos do planejamento no seu sentido mais amplo são a valorização, o desenvolvimento, a ordenação, a utilização dos potenciais físicos, econômicos e humanos de uma região. Assim, todo político que deseje fazer PLANEJAMENTO, além de conhecer as condições e os problemas de natureza social, econômico-financeira, administrativa e de utilização do solo, que apresenta o meio e a área nos quais está interessado, deve compreender que esses processos são inter-relacionados, não podendo ser considerado de maneira isolada – quando muito, pode ser dada ênfase a um ou outro aspecto, segundo a filosofia dominante – e também que não podem ser esquecidas as áreas e meios que exercem influência na área abrangida.

A atividade abrangia profissionais de diversas formações, como, por exemplo, sociólogos, economistas, engenheiros das diferentes especialidades, administradores, industrialistas, geógrafos, arquitetos, advogados, etc. As mais diversas profissões compunham a equipe multidisciplinar de trabalho que devia estar preparada especialmente na técnica de planejar, ou seja, não bastava montar equipe com profissionais diversos, era imprescindível que cada um deles estivesse capacitado tecnicamente para a atividade com um campo de conhecimento comum: o planejamento.

A atuação do arquiteto, no campo do planejamento, no Brasil, iniciou no período do plano urbanístico. Nas escolas de arquitetura, a formação dada aos alunos visava a capacitá-los para a solução dos problemas do espaço e isso fez com que os diplomados fossem os mais aptos a compreender o planejamento físico-territorial. Entretanto, o problema era mais complexo e demandava um curso de pós-graduação com formação complementar:

uma formação complementar sobre os princípios do planejamento geral e a técnica particular do planejamento físico, em bons cursos de post-graduação para aqueles que se tenham interessado especialmente no assunto, fará desses alunos os técnicos indicados para a direção dos trabalhos de planejamento físico. Chamados a colaborar com outros técnicos em outros aspectos do planejamento geral, eles pedirão o auxílio do sociólogo, do economista, do administrador, do sanitarista, do engenheiro, etc. nos trabalhos de planejamento físico que venham a realizar (MERA, 1961, p. 16).

Teoricamente, o planejamento já estava compreendido e os arquitetos demonstravam ter mais clareza sobre a relação entre urbanismo e planejamento, embora, em alguns momentos, apresentassem algumas confusões. Estes profissionais formaram uma das frentes defensoras do planejamento integrado e também reforçaram a importância dos demais setores do planejamento:

no planejamento urbano (o chamado Urbanismo) o trabalho desse técnico (chamemo-lo de Urbanista), terá no Plano Diretor um caráter de síntese e de expressão gráfica das conclusões tiradas da análise das condições sociais, econômicas, administrativas e físicas da área em questão, estudadas em colaboração com os especialistas correspondentes. O trabalho do urbanista saído dessas escolas de arquitetura ficará marcado pela preocupação artística que lhe vem da sua formação, e se hoje o planejamento urbano dirige suas energias para o estudo e a solução dos problemas do zoneamento, criação de ambiente social, economia e administração, esse especialista saberá unir a essas preocupações a de ordem estética (MERA, 1961, p. 16).

A valorização do arquiteto, no planejamento urbano, teve Le Corbusier e os membros do CIAM como importantes promotores, que também contribuíram para o conhecimento e a visão multidisciplinar. Mera (1961, p. 16) fez a seguinte análise crítica sobre Le Corbusier:

[...] hoje considerado por muitos como a origem dos erros e defeitos da arquitetura brasileira e do urbanismo de Brasília. [...] foi ele, com sua campanha quase publicitária, que levou os estudos de traçado urbano a uma sistematização até então desconhecida, pelo menos nos meios latinos. Depois dele, não foi mais possível em nenhum trabalho do urbanismo deixar de considerar a importância e a inter-relação dos equipamentos residencial, comercial e industrial, cultural, religioso, recreativo, de saúde e assistência e de circulação e comunicações que devem satisfazer as funções urbanas enunciadas por Le Corbusier. Depois dele ninguém poderá descuidar dos problemas de zoneamento, hierarquia de vias, etc. [...] o urbanismo é mais do que uma simples técnica. [...] URBANISMO como sendo: o estudo das

condições urbanas nos seus diferentes aspectos (físico, social, econômico, administrativo, etc.) e a procura da melhoria dessas condições ou, no caso de novas cidades, a procura da criação de condições urbanas as mais favoráveis, por meio: da distribuição correta dos espaços livres e ocupados; da distribuição lógica da população; da implantação racional dos equipamentos necessários à vida urbana; de um sistema lógico de circulação e comunicação que relacione ou ligue esses equipamentos. Essas condições favoráveis deverão ser obtidas: dentro de uma solução plástica feliz; protegidas por uma regulamentação adequada, e estabelecidas com vistas a tornar mais agradáveis, mais bela, a vida dos homens.

A construção de Brasília (1957-1960) reforçou a valorização do planejamento. A partir de 1957, com a experiência de Brasília, relatou Francisconi (2021a), cresceu o debate sobre a presença dos geógrafos, engenheiros, advogados, sociólogos, economistas, estatísticos e cartógrafos, administradores e outros profissionais na elaboração de planos e projetos urbanos.

Juscelino Kubitschek, último presidente civil que cumpriu todo período do mandato (1956-1961), teve, como ponto favorável, à estabilidade política, o Plano de Metas, elaborado e implementado em seu mandato, com origem nos economistas da CEPAL e do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE). O objetivo do plano era melhorar as condições de infraestrutura para desenvolver o país, com base em cinco setores: energia, transporte, indústria, educação e alimentação. O plano foi considerado o primeiro plano global de desenvolvimento da economia nacional e teve Brasília como sua "meta síntese".

O presidente seguinte foi de Jânio Quadros, da União Democrática Nacional (UDN), com João Goulart de vice-presidente, que já fora vice-presidente de Kubitschek, e reeleito pelo opositor Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O resultado dessa eleição decorreu das regras eleitorais que permitiam chapas independentes para presidente e vice-presidente. O presidente eleito adotou uma política econômica e externa que desagradou os políticos do partido, setores das Forças Armadas e outros segmentos sociais. Sete meses depois, o presidente renunciou e a posse do vice-presidente desagradou os ministros militares e parte das elites dominantes sob o pretexto de que Goulart fazia parte do comunismo internacional, o que deixava a situação mais delicada, devido à Guerra Fria (1947-1991).

Goulart foi nomeado em regime parlamentarista e, em 1963, foi retomado o regime presidencialista. Já havia articulação entre IAB-GB, outras entidades e o governo para promover ações que abordassem o tema da habitação popular. Foi criado, em 1961, o Conselho Nacional

de Planejamento da Habitação Popular (CNPHP)<sup>69</sup>, órgão idealizado pelo IAB para coordenar os recursos existentes nos diversos órgãos e planejar a execução de uma política sanitária das aglomerações humanas e estabelecer um planejamento nacional para o alojamento correto e saudável das populações urbanas, de modo a considerar o levantamento dos meios adequados à construção nos centros urbanos e nas zonas rurais (IAB-GB, 1961a; BR, Decreto 50.488/1961).

O CNPHP tinha a função de coordenar, entre União e municípios, uma política nacional de habitação para as classes menos favorecidas, de modo a envolver as autarquias, sociedades de economia mista, instituições profissionais de arquitetos e engenheiros e de agrônomos e entidades particulares. A política compreendia planejar a execução de planos regionais de urbanização e ajardinamento, com a locação de parques proletários e conjuntos de habitações populares e pesquisas sobre os problemas de urbanismo e habitação popular, voltados ao aspecto social e às necessidades das classes menos favorecidas.

O Serviço Nacional dos Municípios (SENAM), também criado em 1961, tinha a função de prestar assistência técnica aos municípios, estabelecer um canal de contato administrativo entre municípios e União e promover reuniões, encontros e congressos de prefeitos e vereadores sobre problemas locais, com a colaboração da Associação Brasileira dos Municípios (ABM) e de entidades congêneres. Estava prevista a instalação, em cada estado, de um Setor de Coordenação Estadual, subordinado aos Subgabinetes da Presidência da República, e o acesso dos prefeitos e presidentes das câmaras municipais à presidência, eram mensal, por região geoeconômica (Norte, Nordeste, Oeste e Sul) (BR, Decreto 50.334/1961).

O presidente do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais (CS-CEF), Max da Costa Santos, em 1961, criou um grupo de trabalho, com a colaboração do IAB-GB, para estudar a possibilidade de concessão de financiamento, aos municípios, para a elaboração de planos diretores. Junto, seriam estabelecidas condições e normas a serem observadas nos respectivos planos, como condição para obtê-lo. O IAB-GB frisou a necessidade de planos diretores capazes de disciplinar e organizar o crescimento dos municípios e harmonizá-los ao desenvolvimento das regiões a que pertencessem. Mas havia alguns entraves, como, por exemplo, rendas municipais insuficientes para custear um plano e falta de conscientização sobre a importância do planejamento, decorrente de maturidade política ainda não atingida,

---

<sup>69</sup> O Conselho Nacional de Planejamento da Habitação Popular era composto por representantes do Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde, Ministério da Viação e Obras Públicas, IAB, Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, Associação Brasileira de Agronomia, Conselho Nacional de Geografia, Associação Brasileira de Municípios, Institutos de Previdência Social, Conselho Nacional de Economia, Caixa Econômica Federal, Fundação da Casa Popular (BR, Decreto 50.488/1961).

que levava políticos e administradores a se preocuparem com iniciativas realizáveis em seus respectivos mandatos ou destinadas a aumentar suas possibilidades eleitorais (IAB-GB, 1961b).

Uma extensa relação com princípios e normas a regularem a concessão de financiamentos para planos diretores municipais pelas CEFs foi apresentada, pelo IAB-GB, ao CS-CEF, e consta no Anexo I. Cabe destacar as exigências de profissional ou profissionais de competência reconhecida, o plano diretor visto como esquema geral do desenvolvimento, de modo a implicar posteriores planos de execução, previsão de crescimento populacional e demanda por infraestrutura e serviços urbanos, análise e previsão dos três setores econômicos.

As funções do SENAM foram ampliadas em 1962, das quais cabe destacar a organização de grupos de trabalho para estudar os problemas de infraestrutura do desenvolvimento econômico e social nos municípios. As infraestruturas e demais itens citados foram serviços de abastecimento de água, energia elétrica, escolas primárias, hospitais, casas populares, bairros operários, urbanização e planos diretores, redes de esgotos, crédito supervisionando, ensino profissional, transportes, comunicações e assuntos correlatos e, quando fosse o caso, executá-los por meio de convênio com os municípios, sociedades de economia mista, Caixas Econômicas e órgãos de financiamento em geral.

O apoio e o aprimoramento técnico, via SENAM, compreendeu a organização de delegações brasileiras, com a colaboração da ABM, do IBAM e de entidades congêneres, para congressos internacionais de assuntos municipais, e a assistência técnica, às prefeituras municipais, em reuniões organizadas pelos órgãos de planejamento de desenvolvimento regional. O planejamento científico estava em processo de institucionalização, bem como o combate ao planejamento empírico, como foi destacado por Mera (1961), D. Silva (1964) e Lewis Mumford (1961, p. 18), esse no artigo *planejamento regional*:

Em toda sociedade, há uma espécie de coordenação espontânea de funções baseada na tradição. Mas esse tipo de "planejamento" empírico, embora não inteiramente ineficiente numa sociedade estável que funcione dentro de condições provadas por muito tempo, com convenções e deveres bem estabelecidos, foi anulado pelas alterações que se verificaram durante os três últimos séculos. O crescimento da população, a multiplicação de inventos, a ascensão de necessidades até agora desconhecidas bem como o emprego de técnicas incertas e a aceleração da própria mudança – todas essas condições transformaram a coordenação empírica e espontânea em uma farsa sem sentido. Por falta de planejamento consciente, surge o império da confusão, uma oportunidade máxima de conflito social, de choque de propósitos e de duplicação de esforços, e um meio mínimo de alcançar a ordem coletiva.

Planejar o setor econômico e deixar os demais setores de fora, ou planejá-los de forma independente, um do outro, é um planejamento setorial. A desintegração do planejamento em setores já o coloca na condição de primário. A coordenação, que Munford (1961, p. 18) mencionou, é a integração, analisada como ausente nas administrações públicas:

[...] exemplos isolados de planejamento sofrem por conta de duas coisas: falta de compreensão do significado social do plano, e impossibilidade de conseguir a coordenação com outras organizações, pela redução de atribuições, sob uma autoridade comum, num mais amplo esquema de planejamento regional e inter-regional. Mesmo as organizações que tentam fazer um máximo de planejamento científico dentro das suas próprias paredes tendem a resistir à necessidade desse tipo mais amplo de coordenação. Por trás desse ceticismo e dessa hostilidade para com o planejamento, acham-se certos pressupostos e preconceitos que precisam ser completamente arejados.

O descompasso entre os avanços tecnológicos, a aplicação de técnica mais complexa de pensamento e processo administrativo voltado às necessidades sociais, e os meios de controle social, apontados por Munford (1961, p. 21), são problemas de administração pública, de políticas públicas e de institucionalização:

uma comunidade que seja tecnicamente capaz de inventar máquinas de calcular, para a solução de impenetráveis problemas matemáticos [...] não pode alegar falta de capacidade quando se trata de aplicar uma técnica mais complexa de pensamento e processo administrativo às suas necessidades sociais. Parte do deslocamento de que sofre a vida econômica é devido ao fato de que o nosso equipamento mecânico foi inventado, aperfeiçoado e operado mais rapidamente do que os nossos meios de controle social.

As ações propostas pelo governo de Goulart foram reunidas, em fevereiro de 1964, e passaram a ser anunciadas como reformas de base. Elas consistiam num conjunto de reformas: bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Junto, eram defendidas medidas nacionalistas, como, por exemplo, intervenção mais ampla do Estado no setor econômico e maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante regulamentação das remessas de lucros para o exterior.

A Reforma Urbana, anunciada por Goulart, estava calcada nas ideias e propostas debatidas no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), realizado em 1963, e constantes em seu documento final. O termo reforma urbana passou a ser utilizado, no âmbito das reformas de base do governo de Goulart, como uma espécie de versão urbana do conceito da reforma agrária e definiu um conjunto de medidas para combater a especulação com terras ociosas. As propostas de política urbana, dos anos 1960, pouco tiveram de caráter reformista. O termo “reforma”, naquela época, embora assustasse os setores conservadores, que temiam o

avanço do comunismo na América Latina, mostrava-se mais vinculado a uma questão política, parte significativa do documento final era compatível com a agenda de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em especial, com a busca do empresariado da construção civil de contar com o apoio do Estado para alavancar o setor, explicou Nabil Bonduki (2018).

Os problemas urbanos, decorrentes do crescimento populacional, da migração rural-urbana, da industrialização e da crise na estrutura agrária, atingiam diversos países da América Latina. No Brasil, o planejamento econômico ocorria de forma paralela ao planejamento físico-territorial, não havia integração entre eles e ambos não atingiam os problemas, principalmente o segundo, que tangenciava as questões urbanas, apontaram Azevedo e Freitas (2014).

No plano urbanístico, no nível municipal, faltavam instrumentos e, principalmente, uma polícia urbana, em nível federal, que estabelecesse princípios e objetivos para um planejamento integrado e para a ação do Estado nos três níveis. A política urbana também era importante para conferir coerência e consistência às diversas ações de Estado, à aplicação de instrumentos e ao combate à especulação imobiliária. A legislação e os instrumentos urbanísticos existentes, avaliaram Azevedo e Freitas (2014, p. 759),

[...] não davam conta das elevadas taxas de urbanização e a conseqüente expansão territorial a que estiveram submetidas as cidades do País. Instrumentos urbanísticos que fossem além dos tradicionais códigos de obras e leis de zoneamento começaram a ser pensados para fazer frente a necessidades que iam além do simples controle do solo urbano, para incluir uma perspectiva de regulação mais social. Esses instrumentos necessitavam incorporar a questão da habitação, em particular a de natureza social, orientada aos trabalhadores que se dirigiam as áreas urbanas, da mesma maneira que a provisão de infraestrutura necessária a suas expansões.

### **7.1 SHRU – SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA (1963)**

Os arquitetos, no Brasil, defendiam que o conceito de habitação devia extrapolar a visão do estrito espaço da casa, pois devia compreender a relação da edificação com outros elementos, como, por exemplo, outras edificações, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários. Significava contemplar os homens, seu trabalho e suas relações com o espaço e habitantes da cidade, em última instância questões administrativas, econômicas, físico-territoriais e sociais.

Na reunião do Conselho Superior do IAB, em 1963, em Porto Alegre, foi manifestada a preocupação sobre os problemas que atingiam a cidade e a moradia. O IAB-GB, IAB-SP e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) tomaram a iniciativa de

promover o SHRU, com o tema o *Homem, sua Casa e sua Cidade* e com objetivo de alterar instrumentos de regulação e mediação de conflitos sociais urbanos e instituir mecanismos de controle do mercado imobiliário. O IPASE sugeriu ampla participação de órgãos governamentais, representantes da previdência social, profissionais liberais, entidades ligadas à questão habitacional e organismos internacionais, como ONU, OEA e CINVA. O IAB-GB e IAB-SP já estavam envolvidos com propostas para criar uma política urbana e habitacional e o IAB-GB contatava com o apoio do IPASE, que tinha a intenção de promover linha de financiamento habitacional de caráter social.

A primeira etapa do seminário, no estado do Rio de Janeiro, ocorreu no auditório do MEC, em 23 de julho de 1963. Foram organizados quatro grupos e cada um ficou encarregado de um tema, conforme Quadro 16.

GRUPO	TEMA	MODERADOR	RELATOR
1	A situação habitacional do país	Vinicius Fonseca (economista)	Álvaro Milanez (engenheiro) Representou o Brasil na II RTIHP da OEA, em 1958, no Peru.
2	A habitação e o aglomerado urbano	Jayme Zettel (arquiteto)	Maria Lúcia Carvalho (assistente social)
3	Reforma urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação	Joaquim Guedes (arquiteto)	Antônio Pedro Alcântara (arquiteto)
4	A execução dos programas de planejamento urbano e de habitação	Clóvis Garcia (advogado)	Jorge Wilhelm (arquiteto)

Quadro 16: Temas escolhidos para os grupos debaterem, no SHRU, realizado no Rio de Janeiro em 1963. Fonte: elaborado por Tochetto a partir de IAB-GB (1963d).

A sessão plenária, para debate, emenda e aprovação para encaminhar à Comissão Relatora, a fim de elaborar o relatório final da etapa, com síntese dos documentos dos grupos e as resoluções do plenário, ocorreu no Hotel Quitandinha, em Petrópolis. A sessão foi presidida por Milanez, os debates foram orientados por Fonseca e o arquiteto Edgard Bittencourt foi o secretário. A Comissão Relatora foi composta por Garcia, Wilhelm e Fonseca.

Na segunda etapa do seminário, em São Paulo, foi apresentado e debatido o relatório. Participam arquitetos, médicos, professores, juristas, estudantes, líderes sindicais, advogados, economistas, engenheiros, assistentes sociais, sociólogos. A redação final do documento ficou a cargo da comissão composta pelos arquitetos Alberto Xavier (IAB-RS), Guedes (IAB-SP), Mauricio Nogueira Batista (IAB-GB) e Fonseca. A sessão de encerramento ocorreu no auditório da Universidade Mackenzie e contou com as presenças do Ministro do Trabalho e Previdência

Social, advogado Amaury Silva, representado por Leo Monari, delegado do trabalho em São Paulo, quem fez a leitura da mensagem do ministro, deputados federais Almino Afonso, Franco Montoro, Fernando Santana, Rubens Paiva e Arthur de Lima Cavalcanti, que propôs, ainda no mesmo ano, o PL 1.329/1963, para criar a Superintendências de Política Urbana (SUPURB).

A mensagem do ministro mostrou o apoio do Executivo à reforma agrária e à urbana ainda para aquela geração e considerou o SHRU “[...] o primeiro conclave sob o patrocínio oficial sobre o tema, sem disfarces, da reforma idealizada e promovida sob a inspiração do ministro Almino Afonso, é o começo desse trabalho e, em certo sentido, o começo da própria reforma” (IAB-GB, 1963d, p. 19). Afonso foi Ministro do Trabalho e Previdência Social de janeiro a junho de 1963, quando retornou à Câmara dos Deputados.

O documento final do seminário está estruturado em 9 considerações, 18 afirmações e 9 propostas<sup>70</sup>, seguido de 6 partes com detalhes da seguinte forma: (I) órgãos a executar; (II) desapropriação para fins habitacionais e de planejamento territorial; (III) prioridades de atendimento e normas de controle; (IV) Plano Nacional Territorial; (V) Plano Nacional Habitacional; (VI) aquisição de imóvel locado (IAB-GB, 1963d).

A Proposta 1 foi direcionada aos poderes da república, para apressarem a promulgação de providências legais e administrativas relacionadas com as reformas de base, imprescindíveis à solução do planejamento examinado no seminário. Essa proposta não teve o apoio político necessário, principalmente do Legislativo, como será demonstrado, na fase 3, com os projetos de lei apresentados e não aprovados, seja pela demora ou pelo arquivamento.

A Proposta 9, para o Congresso Nacional, foi alterar a legislação em vigor para que, nas áreas de grande concentração urbana constituídas por municípios distintos, fossem criados

---

<sup>70</sup> As propostas de 4 a 8 foram direcionadas a uma política setorial de habitação. A Proposta 4 foi para o Executivo enviar mensagem ao Congresso Nacional com proposta de modificação da Lei do Imposto de Renda, para isentar a tributação sobre valores utilizados na aquisição da casa própria (terreno ou edificação) por pessoas com renda insuficiente para a obtenção do primeiro imóvel. A Proposta 5 foi de uma política de investimentos estatais na melhoria dos conjuntos de sub-habitação. A Proposta 6 foi para estabelecer um Programa Habitacional, adotar metodologia que considere o dimensionamento qualitativo e quantitativo da escassez, num processo que se baseie na projeção do número de unidades familiares, com a possibilidade de ser circunscrita a projeção da demanda futura com base nas prioridades estabelecidas pela política habitacional. A Proposta 7 foi para o IBGE providenciar: a apuração do Censo de População de habitação de 1960; apresentar de forma isolada os dados completos sobre habitação recolhidos no Censo, pelo menos para as cidades importantes e para as conurbações; um sistema de levantamento de estatísticas contínuas sobre a habitação, tanto do ponto de vista quantitativo como do qualitativo, levando em conta ainda a qualificação socioeconômica da população atendida; que o órgão responsável pelo levantamento desses dados elabore os seus programas de atividade em íntimo entrosamento com os órgãos de planejamento e execução da política habitacional. A Proposta 8 foi aplicar, desde já, pelos órgãos da Previdência Social, as Caixas Econômicas e outros da esfera governamental que realizam programas habitacionais, mediante execução direta ou financiamento, os princípios e normas estabelecidos no seminário.

órgãos de administração consorciada entre municipalidades para a solução de problemas comuns, tendo em vista, particularmente, as questões de organização do território e as habitacionais. Essa proposta foi atendida, inicialmente, pelos estados e depois pela União, em 1973, ao instituir as regiões metropolitanas.

A Proposta 3 foi para o Executivo enviar projeto de lei ao Congresso Nacional com os princípios da Política Habitacional e de Reforma Urbana, aprovados no seminário, e com as especificidades anexadas. Duas propostas de política habitacional, que incorporavam a Fundação da Casa Popular (FPC)<sup>71</sup>, foram apresentadas pelo deputado Florêncio Paixão<sup>72</sup> (PTB/RS), o PL 1.911/1960<sup>73</sup> que depois foi retomado pelo PL 87/1963<sup>74</sup>, entretanto, ambos não receberam apoio político e foram arquivados.

No detalhamento da Proposta 3, constou a proposição de uma Política Nacional e Urbana e de um órgão federal central para sua execução, justamente parte dos elementos necessários para caracterizar o planejamento como uma prática institucionalizada de Estado. O órgão central teria autonomia financeira e competência de jurisdição sobre todo o território nacional e seria incorporado a ele o Conselho Federal de Habitação (CFH). As atribuições propostas o caracterizavam como um órgão de planejamento e estiveram presentes nos órgãos que foram criados durante o regime político-militar:

- a) fixar as diretrizes da política habitacional e de planejamento territorial do país, através da elaboração dos planos nacionais, territorial e de habitação, de duração plurianual, tomando todas as resoluções que lhe parecerem necessárias para assegurar o seu pleno desenvolvimento, sendo que, sua execução, sempre que possível, deve ser descentralizada;
- b) encaminhar, por intermédio do Presidente da República, os planos nacionais, territorial e de habitação (tal como são entendidos nos Capítulos IV e V da presente proposta) ao Congresso Nacional, para sua apreciação e aprovação;
- c) coordenar, assessorar e estimular a ação de todas as entidades governamentais, autárquicas, paraestatais e privadas que exerçam atividade no setor habitacional, considerando os planos estaduais ou municipais existentes;
- d) centralizar e coordenar os recursos federais destinados à habitação;

---

<sup>71</sup> Durante o primeiro período de aumento da população urbana, em 1946, o problema habitacional foi o principal objeto de intervenção dos planejadores e administradores. A FCP foi criada pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, com o objetivo de viabilizar a compra ou construção de habitações nas zonas urbanas e rurais (BR, Decreto-Lei 9.218/1946).

<sup>72</sup> Florêncio Paixão, bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais e chefe do Serviço Imobiliário do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, RS (1952-1958) e deputado federal (1959-1963 pelo PTB/RS).

<sup>73</sup> Estabelece o Plano Nacional de Habitação, cria a Superintendência Nacional da Habitação e institui o Fundo Nacional de Habitação. Projeto apresentado em 30/05/1960.

<sup>74</sup> O PL 87/1963 estabelece o Plano Nacional de Habitação, cria o Conselho Nacional de Habitação e institui o Fundo Nacional de Habitação. Projeto apresentado em 04/04/1963.

- e) coordenar, supervisionar e distribuir os recursos e a assistência técnica provenientes de países estrangeiros ou agências internacionais, destinados a programas de habitação e de aproveitamento do território;
- f) 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 planejamentos territoriais e habitacionais, recursos que facilitem a desapropriação por interesse social, observado o enquadramento de tais planejamentos aos planos regionais a que pertencerem;
- g) propor, estabelecer e executar medidas legais ou administrativas, necessárias à execução da Política Habitacional do governo;
- h) firmar convênios com entidades oficiais ou privadas;
- i) adotar providências necessárias para o incremento da indústria de materiais de construção e desenvolvimento de processos tecnológicos, tendo em vista a padronização e standardização desses materiais, e a possibilidade de processos de pré-fabricação;
- j) promover, estimular e divulgar estudos e pesquisas, especialmente visando à criação de uma consciência pública do problema;
- k) promover o entrosamento da Política Habitacional com a Política Agrária e com a de Desenvolvimento Econômico (Proposta de Lei (1963) apud BASSUL, 2004, p. 167).

Na organização do órgão central, foram destacadas as seguintes características: Conselho Deliberativo, máximo cinco membros, composto de técnicos em planejamento e habitação e do dirigente do órgão executor financeiro; Conselho Consultivo, composto de representantes dos ministérios, dos estados e de entidades relacionadas ou interessadas no problema habitacional; departamentos técnicos; setores administrativos e regionais; estrutura e demais atribuições aprovados por decreto, a fim de permitir maior maleabilidade; os servidores técnicos devem ser admitidos por contrato, pelo prazo de 3 anos, enquanto bem servir (admitida a renovação), e de notórios conhecimentos relacionados com habitação e planejamento.

Não se verificou a participação da população e ficou evidente a importância e o peso da participação dos técnicos e a exigência de notórios conhecimentos relacionados à habitação e ao planejamento. Estrutura semelhante foi implementada, posteriormente, durante o regime político-militar, mas foi criticada como tecnocrática e autoritária. A proposta, construída no SHRU, sob regime democrático, era tão "tecnocrática" quanto a que foi implementada posteriormente.

O Fundo Nacional de Habitação (FNH) era administrado pelo órgão central<sup>75</sup>. As CEFs foram transferidas para a jurisdição do órgão central para operar como Banco Nacional de

---

<sup>75</sup> Os recursos do Fundo Nacional de Habitação seriam provenientes de: a) arrecadação do imposto de habitação a ser criado, cobrado em registro de loteamentos urbanos, no Registro de Imóveis; transferência por venda, cessão

Habitação de modo a obedecer as seguintes normas: as disponibilidades das CEFs só podiam ser aplicadas nas finalidades do órgão central; as agências e serviços das CEFs eram aproveitadas como órgãos regionais e locais do órgão central. As verbas do FNH podiam ser aplicadas estritamente em conformidade com os critérios de atendimento que fossem estabelecidos para fins de elaboração dos planos nacionais, territoriais e de habitação.

Foi proposta a criação de um instrumento de desapropriação, para utilização do órgão central, com a finalidade de promover a desapropriação de imóvel por interesse social. O instrumento compreendia situações relacionadas à habitação e ao planejamento territorial, para ser aplicado aos bens considerados necessários à habitação, ao equipamento dos centros urbanos e ao aproveitamento do território. Os bens desapropriados pelo órgão central, dentro dos seus objetivos, podiam ser transferidos a particulares, obedecidas as condições específicas nos planos nacionais, territorial e de habitação.

A Proposta 2 foi para o Congresso Nacional suprimir as expressões “prévia” e “em dinheiro” do procedimento de desapropriação da Constituição Federal (1946)<sup>76</sup>, a fim de permitir, ao governo, a escolha da forma de indenização conforme o interesse social envolvido. Essa foi parcialmente atendida na Constituição Federal (1967)<sup>77</sup>, pois a alteração ficou limitada

---

ou doação de lote de terreno compromissado ou de unidades residenciais de mais de 100 m<sup>2</sup> de área total construída; não utilização de imóvel urbano, compreendendo terreno inexplorado ou unidade residencial vaga por mais de 6 meses; b) arrecadação do selo de habitação, a ser colocado nos contratos e recibos de locação, em substituição ao selo comum federal; c) arrecadação proveniente dos artigos 92 e 95 do Decreto 51.900/1963 (BR); d) arrecadação decorrente de operações imobiliárias realizadas por pessoas jurídicas; e) renda líquida da Loteria Federal; f) dotações orçamentárias, nunca inferiores a 5% da receita bruta da União, cobrindo inclusive as despesas com desapropriação; g) renda de bens e serviços eventuais; h) contribuições de entidade oficiais ou particulares, nacionais ou estrangeiras, recebidas exclusivamente pelo órgão para aplicação de acordo com os planos nacionais, territoriais e de habitação.

<sup>76</sup> "É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior" (§ 16, art. 141, CF 1946).

<sup>77</sup> "É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior" (§ 22, art. 150, CF 1967). "Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas" (§ 1º, art. 157, CF 1967). "Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas" (§ 1º, art. 157, CF 1967 - Redação dada pelo Ato Institucional nº 9/1969).

à propriedade rural. Apenas na Constituição Federal (1988, art. 5º, XXIV), foi inserida a "ressalva" para o caso da propriedade urbana em solo não edificado, subutilizado ou não utilizado<sup>78</sup>. Entretanto, ainda assim, o procedimento foi facultado ao Poder Público municipal e, para chegar na etapa da desapropriação, é necessário cumprir com outras previamente. Na prática e decorridos 34 anos de Constituição Federal (1988), diversos pesquisadores demonstram o baixo uso desse tipo de desapropriação e, principalmente, a falta de regulamentação, nos municípios, para promover o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. As duas etapas anteriores à desapropriação, na maioria dos municípios, sequer estão regulamentadas, justamente com a intenção de não ser possível chegar na desapropriação.

O documento do SHRU indicou que os planos levassem em conta, entre outros fatores: a densidade e o ritmo de crescimento da população; a intensidade da urbanização; a densidade relativa em sub-habitação; a disponibilidade de recursos e fatores produtivos ociosos; a ocorrência de esforços locais ou regionais para o desenvolvimento econômico-social, quando se enquadrassem na política nacional de desenvolvimento; a existência de planos de habitação, locais ou regionais. Essas questões apontadas, para serem devidamente coletadas, analisadas, tratadas e inseridas num plano e num processo de planejamento, demandavam conhecimento técnico, justamente condição apontada na definição dos recursos humanos necessários para compor o órgão central: servidores técnicos de notórios conhecimentos relacionados com habitação e planejamento.

O órgão central definiria, anualmente, a lista dos municípios que deviam preparar, dentro do prazo estabelecido, seus respectivos planos, de acordo com os planos regionais e com o objetivo de atenuação das disparidades regionais do desenvolvimento do país. O órgão central podia financiar e dar assistência técnica aos municípios para elaboração de seus planos, e aos órgãos regionais de planejamento. Quaisquer planos elaborados pelos municípios deviam ser executados segundo as normas gerais do órgão central, sob pena de suspensão dos pagamentos.

---

<sup>78</sup> "É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I. parcelamento ou edificação compulsórios; II. imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III. desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais". (§ 4º, art. 182, CF, 1988).

O Plano Nacional Territorial (PNT), elaborado pelo órgão central, devia estabelecer as diretrizes gerais do 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 o desenvolvimento físico-territorial integrado e orgânico das diversas regiões do país. O PNT daria especial atenção à distribuição demográfica, aos aspectos sociais provenientes do desenvolvimento econômico, aos problemas de 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 de valor turístico, aplicando os princípios de planejamento territorial consagrados pelos congressos internacionais de arquitetura. Assim que elaborado o plano, o órgão central fixaria normas gerais a serem obedecidas pelo planejamento em todos os níveis.

O Plano Nacional de Habitação (PNH) tinha o objetivo de corrigir o déficit de moradias e suprir a crescente demanda de habitações, serviços e equipamentos urbanos. Na proposta do SHRU, verifica-se o início de uma política de habitação, em que cabe destacar: os imóveis adquiridos, construídos ou financiados para atender ao PNH não poderiam ser usados a título gratuito, nem doados a particulares; a alienação ou a locação desses imóveis devia obedecer a normas e critérios previamente estabelecidos, não era permitido ao adquirente sua transferência pelo prazo de 10 anos, a contar da aquisição; os imóveis só podiam ser alienados ou locados a pessoas que se enquadrassem nos critérios dispostos no plano; os núcleos habitacionais enquadrados no PNH deviam prever as instalações necessárias aos serviços e equipamentos urbanos; quando as construções se destinassem à venda ou ao aluguel, a pessoas com suficiente capacidade econômica, haveria acréscimo, sobre o preço fixado pelo órgão central, no valor da venda ou da locação; nenhuma construção para os fins do PNH podia ser realizada sem que as obras de urbanização correspondentes estivessem de acordo com o planejamento do município onde executada; a alienação dos imóveis enquadrados no PNH podia ser feita com reserva de propriedade do solo, caso em que o financiamento cobria apenas o valor da edificação; o PNH devia adotar medidas de emergência destinadas a melhorar as condições de habitabilidade de agrupamentos de sub-habitações, tais como favelas, mocambos, malocas e semelhantes; as medidas de emergência eram consideradas uma etapa intermediária entre o estado atual dos agrupamentos de sub-habitações e os objetivos

do PNH; o PNH devia considerar o aproveitamento social das áreas recuperadas das sub-habitações, para execução por seus proprietários, ou diretamente, mediante desapropriação.

O órgão central terá livre acesso a todas as fontes de informações das diversas repartições federais, estaduais, municipais, autárquicas e paraestatais, relativas ao seu campo de atuação. A fim de cumprir com a proposta de criar esse órgão, Bonduki (2018) explicou que foi elaborado um anteprojeto de lei de reforma urbana, transformado no PL 87/1963, apresentado, ao Congresso Nacional, pelo deputado Florêncio Paixão, mesmo autor do PL 1.911/1960, semelhante a esse.

O PL propunha estabelecer o PNH, criar o Conselho Nacional de Habitação (CNH), instituir FNH, incorporar a FCP e centralizar os recursos disponíveis para o setor. A proposta estava voltada apenas às questões da habitação, ou seja, parte das atribuições que foram propostas para o órgão central. Na justificativa, encaminhada junto ao PL, Paixão (1960) apontou o problema da insuficiência de habitação no Brasil, o “índice de carência habitacional cresce assustadoramente”, há tempo impunha-se a necessidade de organização e execução de planos práticos e em longo prazo. O deputado reforçou que pouco se falava no assunto, pouco se fazia sentir a gravidade da situação; clamava-se por alimentação, educação ou assistência médico-hospitalar; sobre a falta de habitações, um ou outro estudioso se pronunciava esporadicamente. Pouco valeria o esforço para melhor nutrir as populações, educá-las ou salvaguardá-las das enfermidades, se elas estivessem condenadas a alojar-se em habitações impróprias, encerrou o deputado.

O PNH, proposto pelo deputado, deveria ser o ponto de partida para desenvolver a política de habitação. A Superintendência Nacional de Habitação, subordinada diretamente à Presidência da República e com autonomia técnica, administrativa e financeira, substituiria a FCP e ficaria encarregada de promover a execução do plano. A administração da superintendência estaria estruturada em órgão central, regionais e locais, com o objetivo de descentralizar os serviços.

A crise urbana dos anos 1960 exigia a criação de sistemas financeiros interfederativos para habitação e saneamento e a valorização do planejamento urbano nas escalas municipal, metropolitana e microrregional, numa época em que havia políticas desenvolvimentistas de cunho socialista ou liberal, explicou Francisconi (2020). A questão habitacional, os planos diretores urbanos e o ordenamento do território nacional foram temas centrais do SHRU, que

IAB e IAPETEC organizaram para delinear a Reforma Urbana que, junto com as demais Reformas de Base, o Presidente João Goulart enviaria ao Congresso Nacional.

O documento, resultante do SHRU foi avaliado, por Azevedo e Freitas (2014), como importante e consistente nas reflexões e recomendações, discriminadas de forma coerente, e que representariam transformação de todo o arcabouço político administrativo do país. O seminário estabeleceu e reuniu os princípios da política habitacional e de reforma urbana numa proposta de criação de um órgão central federal para um sistema de planejamento, que dentre outras proposições deveria elaborar um plano nacional territorial e um plano nacional de habitação. Entretanto, naquela época, a falta de apoio político já se mostrava um entrave à institucionalização.

## **7.2 AS PRIMEIRAS TENTATIVAS DE INSTITUIR UMA POLÍTICA URBANA E O PLANEJAMENTO**

O quadro político e a estrutura institucional, no Brasil, não favoreciam as condições necessárias para instituir a política urbana pretendida. Bonduki (2018) avaliou que a reformulação da frágil estrutura institucional em vigor desde o Estado Novo, assim como a formulação de uma efetiva política habitacional, requeria um novo quadro político, pois o arranjo de poder, no período pré-64, impedia transformações mais profundas que já eram tentadas desde 1946, com a FCP, e ao longo dos anos 1950.

Cavalcanti, empresário, agrônomo, arquiteto, economista e deputado federal (1963-1964 pelo PTB), via os problemas urbanos, no Brasil, como fruto de distorções profundas com raízes na estrutura socioeconômica. Esses problemas seriam reduzidos se uma política urbana, em termos nacionais, já estivesse implantada (BR, PL 1.329/1963c). O deputado apontou a necessidade da descentralização planejada das indústrias e focou nos problemas de moradia ao apresentar o PL 1.329/1963, proposta que classificou como “prévias de uma necessária Reforma Urbana” e instauradores das “linhas mestres de uma Política Urbana no Brasil”. Os objetivos, apontados por Cavalcanti (1963c), eram:

- 1) institucionalizar, em escala racional, o esforço de planejamento físico das cidades, de modo a entrosá-lo no esforço geral de programação de economia nacional;
- 2) destinar uma parcela mínima da renda pública para essa obra;
- 3) concentrar os recursos já atualmente destinados, por diversos órgãos, à mesma tarefa, de modo a torná-los mais produtivos;
- 4) criar um mecanismo pelo qual parte da poupança privada seja carreada para o setor;
- 5) combate à especulação imobiliária;

6) estabelecer condições institucionais mediante as quais a parcela de investimento, no esforço de construção e melhoria de alojamentos, se reduza, com o aproveitamento dos recursos e da mão de obra ociosos.

A reforma urbana, explicou o deputado, era uma segunda etapa, para realizar a revisão, a atualização e a restrição do direito de propriedade. Esse direito, de forma irrestrita, levava à falta de ordenamento no crescimento urbano, era permissivo nas especulações e nada consagrava em defesa das comunidades e de seus interesses. A segunda etapa compreendia a reforma constitucional, momento em que o Congresso Nacional despertaria para a necessária restrição à ação privada. Não se tratava de inovação, pois era a regulamentação do que constava no art. 147 da Constituição Federal (1946): “o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social”, explicou Cavalcanti (BR, PL 1.329/1963c). Entretanto, esse artigo pouco foi utilizado devido à falta de definição e de vontade política, tanto para a sua aplicação quanto para a sua definição.

#### **7.2.1 PL 1.329/1963 e SUPURB – Superintendência da Política Urbana (Arthur de Lima Cavalcanti)**

A Superintendência da Política Urbana (SUPURB) foi proposta, por Cavalcanti, como autarquia federal, com autonomia administrativa, financeira e técnica, supervisionada pelo governo e pelas entidades que representavam os interesses urbanos, a técnica urbanística e o planejamento econômico no país. O órgão seria o centro diretor nacional da “nova política habitacional e urbana”: “cabera a essa nova entidade a conceituação da Política Urbana brasileira, fazer o levantamento dos problemas ligados às concentrações populacionais e coordenar as suas soluções” (BR, PL 1.329/1963c, p. 13). Devido à inflação, Cavalcanti solicitou apenas a destinação de uma verba inicial até o órgão se estabelecer e se sustentar por meio do Fundo Especial de Urbanização e Habitação, a ser criado para financiar a execução dos planos.

A criação da SUPURB estava calcada no desenvolvimento nacional e a superintendência incorporaria a FCP, o CFH, seus respectivos patrimônios e atribuições. O objetivo de criá-la era viabilizar as condições necessárias à expansão racional dos aglomerados urbanos, a fim de integrá-los no processo de desenvolvimento nacional. As atribuições propostas para a superintendência, constantes no Anexo J, abordavam questões de planejamento integrado, discutidas, no final dos anos 1950, na América Latina, a proposta para o órgão federal central do SHRU e algumas das atividades executadas pelas superintendências de desenvolvimento regional: realizar estudos e pesquisas; elaborar planos nacional, regionais e setoriais; executar

os planos; coordenar atividades dos órgãos envolvidos nos três níveis de governo. Em termos de intervenção direta do Estado, cabe destacar as atribuições de disciplinar o mercado imobiliário do país e elaborar normas para a descentralização do parque industrial.

A superintendência era composta pelo conselho consultivo e diretoria. O conselho, composto por representantes do governo e de organizações civis<sup>79</sup>, como, por exemplo, o IAB, estava encarregado de traçar as linhas gerais da política urbana nacional. A diretoria era composta por diretor-superintendente, diretor-secretário e diretor-tesoureiro. Os diretores deviam apresentar notório saber, comprovada capacidade administrativa e formação em engenharia civil, arquitetura, economia ou direito. A diretoria era representada, em cada estado, território e distrito federal, por uma delegacia regional.

O PL 1.329/1963, com essa proposta, foi apresentado em 22 de novembro de 1963, não teve nenhuma votação ou qualquer encaminhamento, e foi arquivado em 12 de maio de 1964. O PL e a “reforma urbana”, em discussão, entravam em conflito com os interesses individuais de muitas pessoas que ocupavam posições de tomada de decisão, que os barram. O mesmo se repete ainda hoje, quando há uma “política urbana” instituída, mas aplicada de forma restrita às situações em que é conveniente para atender interesses individuais específicos.

### **7.2.2 PLRF/1964 – Projeto de Lei de “Reforma Urbana” e COPURB – Conselho de Política Urbana (João Goulart)**

O governo João Goulart chegou a elaborar, em forma de decreto, o PL de “Reforma Urbana” (BR, PLRF/1964), que criava o Conselho de Política Urbana (COPURB). O conselho estava vinculado diretamente à Presidência da República, deveria receber a cooperação dos Ministérios, autarquias, sociedades de economia mista e outros órgãos de serviço público federal, inclusive sob a forma de trabalhos técnicos, e tinha a atribuição de elaborar as diretrizes de uma política de desenvolvimento urbano sincronizada com a expansão econômica e social do país. As atribuições específicas do COPURB, da sua secretaria executiva e do Conselho Consultivo<sup>80</sup> estão no Anexo K.

---

<sup>79</sup> O Conselho Consultivo da SUPURB era composto por um representante do Ministério da Fazenda, um do Banco do Brasil, um do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, um do Conselho Nacional da Previdência Social, um do Departamento Nacional de Obras e Saneamento, um das Confederações Nacionais de Trabalhadores, um do Instituto dos Arquitetos do Brasil, um da Federação Brasileira de Associações de Engenheiro e um de cada órgãos regional de desenvolvimento econômico subordinado ao governo Federal.

<sup>80</sup> O Conselho Consultivo do COPURB era constituído por um representante: do Ministério da Fazenda; do Banco do Brasil S/A; do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais; do Departamento Nacional da Previdência Social; do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado; da Fundação da Casa Popular; do

A síntese das atribuições do COPURB demonstrou a intenção de instituir um sistema e uma estrutura de planejamento centralizada, do nível federal ao municipal, juntamente com uma política de planejamento, com atribuições que se aproximavam das implementadas pela URSS e foram retomadas e implementadas com o SERFHAU, CNPU e CNDU. Ao final das atribuições, aparece a de estabelecer padrões mínimos a serem atingidos pelos aglomerados urbanos do país no seu desenvolvimento físico, social, econômico e cultural. O COPURB, no nível federal, tinha atribuições semelhantes às que foram definidas, nos anos 1970, para as agências municipais de planejamento.

Dentro das diretrizes gerais da política do desenvolvimento urbano do País e em articulação com o DASP, a Secretaria Executiva do Conselho devia propor medidas, inclusive de natureza legislativa, para: a extinção de órgãos que perdessem razão de ser, pela mudança de condições; a transformação ou adaptação de órgãos que perdessem funções, para assumir funções novas; a criação de órgãos para o exercício de funções novas ou o melhor exercício de funções já atribuídas; as medidas necessárias à eliminação de duplicidade, concorrência ou oposição de funções (BR, PLRF/1964).

### **7.3 DAS PROPOSTAS À CRISE POLÍTICA E AO GOLPE POLÍTICO-MILITAR**

As reformas propostas preocupavam a elite do Brasil e os investidores estadunidenses, situação que se tornava mais delicada devido à Guerra Fria e à atuação da URSS, com ações que iam ao encontro dessas reformas. O clima foi agravado também pela ampla discussão sobre política urbana que ocorreu no ano de 1963. As ideias levantadas no SHRU e constantes nos documentos elaborados, avaliaram Azevedo e Freitas (2014, p. 766), demonstraram engajamento político e incluíram

elementos precursores de caráter igualitário que podem ter tido um efeito perverso e insuflado às instituições, corporações e elites econômicas e governantes na promoção do golpe militar de 1964, até porque o presidente João Goulart se apropria de algumas ideias contidas no documento final do sHRu, em sua Mensagem encaminhada ao Congresso Nacional em 1964.

A principal das doze reformas propostas por Goulart era a agrária, a fim de garantir, aos trabalhadores rurais, o acesso a terra. Os movimentos populares, dos trabalhadores urbanos e dos rurais, começavam a se fortalecer e aumentavam as pressões para implementar as

reformas. Em setembro de 1963, ocorreu a Revolta dos Sargentos<sup>81</sup>, o que passou a ser mais um fator para a polarização política.

A mensagem de Goulart, ao Congresso Nacional, na abertura da sessão legislativa de 1964, abordou muitos dos temas do seminário. A reforma urbana era considerada tão necessária quanto a agrária. As reformas propostas e as demais ações do governo desagradaram lideranças políticas, econômicas e militares do Brasil.

A instabilidade política aumentou no ano de 1964, devido ao desgaste para negociações políticas e ao descontentamento das forças conservadoras. A estratégia do governo foi buscar apoio nos principais grupos de esquerda para instituir as reformas de base. Goulart compareceu em vários comícios, nas principais cidades do país, em busca de apoio. No Comício das Reformas, realizado em 13 de março de 1964, na estação da Central do Brasil, no Rio de Janeiro, Goulart defendeu a necessidade de mudar a Constituição Federal e anunciou a adoção de importantes medidas, como a encampação das refinarias de petróleo particulares e a possibilidade de desapropriação das propriedades privadas valorizadas por investimentos públicos, situadas às margens de estradas e açudes.

O golpe político-militar, que derrubou Goulart, iniciou em 31 de março de 1964, apoiado pela elite conservadora brasileira, pelo presidente da Câmara dos Deputados e pela Agência de Inteligência dos Estados Unidos (CIA). Após a revolta dos marinheiros e o discurso de Goulart, no Automóvel Clube do Brasil, na reunião da Associação dos Sargentos e Suboficiais da Polícia Militar, em 30 de março, o general Olímpio Mourão Filho, no dia seguinte, iniciou a movimentação de tropas de Juiz de Fora, em direção ao Rio de Janeiro.

Na noite do dia 1º de abril, Goulart foi para Porto Alegre. O presidente do Congresso Nacional, Moura Andrade, na mesma noite, convocou sessão do Congresso para comunicar que o cargo de Presidente da República estava vago. Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara dos Deputados, foi nomeado presidente. Andrade garantiu o suporte institucional necessário ao golpe de Estado, acompanhado do presidente do Supremo Tribunal Federal, Álvaro Ribeiro da Costa, às 3h45 da madrugada de 2 de abril, no terceiro andar do Palácio do Planalto, quando foi dada a posse a Mazzilli, que ocupou o cargo de Presidente da República até 11 de abril de 1964, quando o Congresso Nacional, com 361 votos favoráveis e 72 abstenções, elegeu o marechal Castelo Branco presidente da República para completar o mandato que de Quadros e Goulart.

---

<sup>81</sup> A Revolta dos Sargentos reivindicava o direito dos graduados das forças armadas exercerem mandato parlamentar em nível municipal, estadual ou federal, o que a Constituição de 1946 não permitia.

Castelo Branco terminaria o mandato em 31 de janeiro de 1966, mas ele suspendeu as eleições diretas previstas para 3 de outubro de 1965 e governou até 15 de março de 1967, quando entregou o cargo para o marechal Costa e Silva. Relação de presidentes do Brasil, no período de análise, consta no Anexo L.

O Regime Político-Militar iniciou e permaneceu com apoio da maioria do Congresso. Entretanto muitos cargos do Executivo passaram a ser ocupados por militares, tecnocratas e burocratas qualificados, que restringiram a atuação do Legislativo, embora este, em sua maioria, tenha permitido e apoiado a ação militar daquele. O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, foi instaurado sob a justificativa de uma revolução necessária promovida pelo movimento civil e militar:

é indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação. [...] Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe (BR, AI-1/1964).

A “revolução” era vista como um ato constitucional, social, civil e militar que passava a legitimar o Congresso Nacional, ou seja, permitia sua existência: “fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Esse é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação” (BR, AI-1/1964). Entretanto a legitimidade do Congresso e demais instâncias do Legislativo, mesmo que apoiadores do regime na sua maioria, estava em risco: “a decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em ‘estado de sítio’ ou fora dele” (BR, AI-2/1965, art. 31). Sob o AI-5/1968, o Ato Complementar nº 102, de 1º

de abril de 1977, decretou o recesso do Congresso Nacional. Recessos do Congresso no Anexo M.

As ações políticas e militares do período foram defendidas, no AI-1 e no AI-2, como exercício do poder constituinte em nome do povo, independente de qualquer representação política e com propósitos de: recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil, implantada para restabelecer a paz, promover o bem-estar do povo e preservar a honra nacional (BR, AI-2/1965), por meio da revolução iniciada em 31 de março de março de 1964. O período foi bastante controverso. Entre as pretensões da “revolução”, estavam impedir o comunismo e promover o bem-estar do povo.

A reforma urbana, que pouco tinha de reforma e era uma política urbana, era vista como comunista, entretanto sua maior parte, justamente a que não dependia de apoio político, por ser mais técnica do que política, foi implementada durante o regime político-militar. A maior dificuldade foi instituir a parte das restrições sobre o poder de propriedade. As recomendações do SHRU, avaliou Bonduki (2018), que não entravam em choque com o caráter conservador do regime militar, foram incorporadas na transformação do setor habitacional e urbano, a partir da criação do BNH e do SERFHAU.

## **CAPÍTULO 8 | O INÍCIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO A PARTIR DO NÍVEL FEDERAL – AGÊNCIAS DE PLANEJAMENTO, POLÍTICAS E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO**

A Constituição Federal de 1967 determinou que era competência da União estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento (CF, 1967, art. 8º, XIII). No título da Ordem Econômica e Social, foi estabelecido que a ordem econômica tinha por fim realizar a justiça social, com base, entre outros princípios, na função social da propriedade (CF, 1967, art. 157).

A União tinha a atribuição de planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais (CF, 1967, art. 8º, V); estabelecer o plano nacional de viação (CF, 1967, art. 8º, XI); organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações (CF, 1967, art. 8º, XIII); estabelecer e executar planos nacionais de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento (CF, 1967, art. 8º, XIV); legislar sobre direito civil (CF, 1967, art. 8º, XVII, b) e normas gerais de defesa e proteção da saúde (CF, 1967, art. 8º, XVII, c). A ordem econômica e social tinha por finalidade realizar o desenvolvimento nacional e a

justiça social, com base, dentre outros princípios, na função social da propriedade (CF, 1967, art. 160, III); instituir regiões metropolitanas (CF, 1967, art. 164); o amparo à cultura como dever do Poder Público em geral e sob a proteção de todas as Administrações, os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (CF, 1967, art. 180).

Embora com dispositivos legais esparsos e sem a precisão e sistematização desejável, a União podia editar normas gerais de urbanismo e elaborar plano nacional de urbanismo – ou plano nacional de desenvolvimento urbano, que lhes é conexo e complementar – analisou o professor e jurista Hely Lopes Meirelles (1983), em parecer e tema que serão abordados na Fase 3. Na primeira metade do regime autoritário, a atuação do governo, no planejamento, esteve calcada nessas atribuições e não houve contestação. Entretanto, na segunda metade, quando começaram as tentativas de combater a especulação imobiliária desenfreada, esse entendimento legal passou a ser contestado.

As medidas do regime político-militar, em prol do planejamento e do desenvolvimento, começaram a partir das estruturas administrativas. O termo “sistema de planejamento” começou a ser empregado, na legislação federal, a partir da reforma administrativa do Distrito Federal de 1964. A Secretaria do Governo estava encarregada de coordenar o sistema de planejamento e elaboração orçamentária, acompanhamento da execução de planos e orçamentos; supervisão do sistema regional; estatística (BR, Lei 4.545/1964, art. 4º, inciso I).

### **8.1 SUPERINTENDÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO: SUDENE (1959), SUDAM (1966), SUDESUL (1967) E SUDECO (1968) E A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967**

A criação das superintendências de desenvolvimento começou em 1959. A primeira foi a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), autarquia subordinada diretamente à Presidência da República, criada em 1959, e considerada, por B. Silva (1964), "o atestado mais recente da confiança que o Governo do Brasil deposita no planejamento como base de sua política desenvolvimentista".

Durante o regime político-militar, a SPVEA foi extinta, em 1966, e foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). A reforma administrativa federal de 1967 criou o Ministério do Interior (MINTER), para onde passou a vinculação dessas superintendências. A Superintendência do Desenvolvimento do Sul (SUDESUL) foi criada em 1967 e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), em 1968.

A reforma administrativa de 1967 buscou a racionalização do planejamento e a sua respectiva estrutura necessária. Foram estabelecidos os princípios fundamentais para as atividades da administração federal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (BR, Decreto-Lei 200/1967). Entre os ministérios criados ou alterados, destacam-se o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG), que incorporou os órgãos subordinados ao Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, e o MINTER, que incorporou os órgãos subordinados ao Ministro Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais. Nessa mesma reforma, houve a mudança, já indicada no DASP, para criar, como fundação, o Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA), encarregado de elaborar estudos, pesquisas e análises necessários à programação econômico-social de responsabilidade do MPCG.

Os assuntos de competência do MPCG eram: plano geral do governo e sua coordenação; integração dos planos regionais; estudos e pesquisas socioeconômicos, inclusive setoriais e regionais; programação orçamentária; proposta orçamentária anual; coordenação da assistência técnica internacional; sistemas estatístico e cartográfico nacionais; e organização administrativa. O ministério estava estruturado em cinco órgãos centrais: Secretaria de Planejamento (SEPLAN); Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF); Secretaria e Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR); Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN); e Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM) (BR, Decreto 73.627/1974).

Os assuntos de competência do MINTER eram: desenvolvimento regional; radicação de populações, ocupação do território; migrações internas; territórios federais; saneamento básico; beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações, irrigação; assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas; assistência ao índio; assistência aos Municípios; e programa nacional de habitação.

O planejamento visava promover o desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional orientados pelos planos e programas elaborados e mediante a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos estabelecidos como básicos: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; orçamento-programa anual; programação financeira de desembolso. A administração do poder executivo devia obedecer aos programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados por órgãos de planejamento e sob orientação e coordenação superiores do Presidente da República. A

orientação e direção da elaboração do programa setorial e regional cabia ao ministro de cada ministério e, ao ministro e MPCG, cabia auxiliar diretamente o presidente da república na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo. A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais era da competência do Presidente da República (BR, Decreto-Lei 200/1967).

O orçamento-programa era o roteiro da execução coordenada do programa anual e uma etapa do programa plurianual. Na elaboração do orçamento-programa eram considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extraorçamentários vinculados à execução do programa do Governo. A fim de ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o MPCG e o Ministério da Fazenda elaboravam, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho. Toda atividade devia se ajustar à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só podiam ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso (BR, Decreto-Lei 200/1967).

A coordenação da execução dos planos e programas de governo devia ser permanente e exercida em todos os níveis da administração. Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos deviam ser previamente coordenados com todos os setores pertinentes, de modo a compreender soluções integradas e harmônicas com a política geral e setorial do Governo. Os órgãos que operassem na mesma área geográfica eram submetidos à coordenação com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais. Quando inviável a celebração de convênio com os órgãos estaduais e municipais que exercessem atividades idênticas, os órgãos federais buscariam com eles coordenar-se, a fim de evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica (BR, Decreto-Lei 200/1967).

A descentralização, na administração federal, estava estruturada a partir de três direcionamentos: dentro dos quadros da Administração Federal, com distinção entre direção e execução; da Administração Federal para as unidades federadas, quando devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para o setor privado, mediante contratos ou concessões. Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compunham a estrutura central de direção deviam permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para poderem se

concentrar nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. A administração casuística e a decisão de casos individuais compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

Competia à estrutura central de direção, o estabelecer normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução eram obrigados a seguir na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições. Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter local deviam ser delegados, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes. Os órgãos federais responsáveis pelos programas permaneciam com a autoridade normativa e exerciam controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, de modo a condicionar a liberação dos recursos ao cumprimento dos programas e convênios.

A fim de impedir o crescimento desmesurado da estrutura administrativa e assegurar as tarefas de planejamento, de coordenação, de supervisão e de controle, que deviam ocorrer nos órgãos em todos os níveis, a administração devia buscar, sempre que possível, a iniciativa privada para realizar tarefas executivas. Entretanto, para isso ocorrer, a iniciativa privada devia estar suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BR, Decreto-Lei 200/1967).

A supervisão ministerial era realizada pela Secretaria Geral do MPCG, com as atribuições de órgão central dos sistemas de planejamento e orçamento, pela Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, com atribuições de órgão central do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria.

O nível federal iniciou a década de 1960 com duas agências de planejamento regional e encerrou com o planejamento do território nacional estruturado em quatro superintendências de desenvolvimento e dois ministérios responsáveis por integrar e coordenar planejamento nacional e implementar e monitorar o planejamento nos níveis estadual e municipal.

## **8.2 BNH – BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (1964-1986) E SERFHAU – SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO (1964-1975)**

A Nota Técnica de Sandra Cavalcanti<sup>82</sup>, de abril de 1964, enviada ao Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), definiu a política dos vinte anos seguintes, de modo a compreender a criação e a atuação do BNH e do SERFHAU. Após o golpe político-militar, Carlos Lacerda, governador do Estado da Guanabara (1960-1965), permaneceu no cargo e a política habitacional de remoções-construções foi transferida para o controle federal, conforme proposto por S. Cavalcanti. O SERFHAU devia promover estudos técnicos relativos ao déficit de moradia e o BNH, ampliar, para o país, o modelo de Companhia de Habitação Popular (COHAB)<sup>83</sup>, aplicado no Rio de Janeiro, a fim de transformar esse déficit em uma estratégia financeira, pois o banco estava voltado ao financiamento de habitação popular.

O BNH, o SERFHAU e as Sociedades de Crédito Imobiliário foram criados em agosto de 1964, quando também foi definida a correção monetária para combater a inflação "galopante" nos contratos imobiliários de interesse social e do sistema financeiro para aquisição da casa própria. Essas medidas contemplavam princípios social e econômico constantes no documento final do SHRU, avaliaram Azevedo e Freitas (2014), entretanto destacaram que foram aplicadas de forma difusa, não integral e sem levar em conta os anseios e participação da população interessada, aspectos culturais e sociais regionais.

A atuação do governo federal, no setor habitacional, era por intermédio do BNH, do SERFHAU, das CEFs, do IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista. Esses órgãos eram responsáveis pelas atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira aos estados e municípios, por meio de assistência à elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução de problemas habitacionais. Para a iniciativa privada, esses órgãos atuaram na promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais<sup>84</sup>.

O ideário da política urbana do governo militar, explicou Lucchese (2014), começou a ser desenvolvido dentro do Ministério Extraordinário do Planejamento, que tinha à frente Roberto

---

<sup>82</sup> Sandra Cavalcanti foi secretária de Serviços Sociais do Rio de Janeiro no ano de 1964.

<sup>83</sup> A COHAB foi criada em 1962, por S. Cavalcanti, no governo de Carlos Lacerda. Entendia-se, na época, que a favela não era um lugar digno e que melhorias não resolveriam o problema, portanto, a COHAB estava destinada aos assuntos referentes às favelas que seriam removidas e sua população destinada a conjuntos habitacionais a serem construídos.

<sup>84</sup> Ver Jahn-Verri (2014).

Campos. Como membro do IPES e um dos diretores do IPEC, R. Campos levou, para o ministério, um grupo de técnicos preocupados com a questão urbana e que já tinham desenvolvido diretrizes para essa política em grupos de estudo antes da “revolução de 1964”.

O BNH estava vinculado ao Ministério da Fazenda e operava como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira. A FCP, criada em 1946 (BR, Decreto-Lei 9.218/1946), foi incorporada ao SERFHAU, vinculado ao MINTER, com as atribuições de planejamento e de assistência técnica aos municípios. Atribuições iniciais e posteriores do SERFHAU no Anexo N.

As atribuições iniciais do SERFHAU estavam voltadas a estudos sobre o problema da habitação, que lhe conferiam características de assessor do BNH e de assistência técnica a estados e municípios na elaboração de planos de desenvolvimento local integrado (BR, Lei 4.380/1964). Quando suas atribuições foram regulamentadas, em 1966, a autarquia passou a ser responsável por elaborar e coordenar a Política Nacional de Planejamento Local Integrado (PNPLI), estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais. Era a articulação do territorial com o econômico. No mesmo decreto, foi definido que o termo planejamento local integrado compreende, em nível regional e municipal, os aspectos econômico, social, físico e institucional (BR, Decreto 59.917/1966).

A reestruturação do SERFHAU tornou suas funções mais específicas, avaliou Cintra (1977): o órgão assumiu a direção da política de planejamento local, por meio de estudos, de elaboração de normas e de roteiros para os planejadores, de propostas de legislação apropriada para permitir a execução da política nacional de desenvolvimento local integrado, de assistência técnica e difusão de experiências, entre outras coisas. A autarquia ficou responsável pelo planejamento local e por políticas urbanas integradas às de desenvolvimento econômico e social. Havia sobreposições entre as funções do SENAM e do SERFHAU, este assumira os planos diretores e aquele ficara com os aspectos administrativos locais, até aquele ser incorporado a este em 1970.

Os Centros Regionais de Treinamento em Administração Municipal e os Municípios-Escola, promovidos pelo SERFHAU, deram continuidade aos cursos de curta duração, realizados pelo SENAM, desde 1967, para treinar funcionários municipais e realizar reformas administrativas municipais. O Município-Escola tinha como objetivos promover uma reforma administrativa global no Executivo municipal sede, prestar assessoria técnica a outras

prefeituras da microrregião e promover cursos de administração municipal para os servidores municipais da região<sup>85</sup>.

O SERFHAU buscava estabelecer articulações com órgãos ou entidades federais, regionais e estaduais de assistência técnica aos Municípios, com vistas à adoção de diretrizes e normas político-administrativas necessárias à implementação do planejamento local integrado. Como parte integrante do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (SNPDLI), cabia ao SERFHAU assessorar órgãos e entidades interestaduais, estaduais, intermunicipais e municipais, com vistas à coordenação e integração deste sistema. O SNPDLI era formado pelo conjunto de órgãos e entidades regionais, estaduais e municipais que tinham a incumbência de desenvolver planos e estudos de planejamento do desenvolvimento local integrado.

O Fundo de Financiamento de Planejamento Local Integrado (FIPLAN), gerido pelo SERFHAU, foi criado para financiar planos e estudos de desenvolvimento local integrado, ou seja, o PDLI, era suprido por recursos colocados à disposição pelo BNH; empréstimos ou doações de entidades internacionais ou estrangeiras; recursos colocados à disposição por instituições financeiras nacionais; e rendimentos provenientes de suas operações como reembolso de capitais, juros, correção monetária, taxas, comissões e outros.

O critério para receber empréstimos do FIPLAN era que as regiões e municipalidades ficavam obrigadas a criar órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local (BR, Decreto 59.917/1966). Isso acelerou a criação de agências de planejamento nos Executivos municipais. Já a elaboração dos planos e estudos deveriam ser objeto de contratação de empresas privadas.

O Programa de Ação Concentrada (PAC), criado em 1969, pela Portaria nº 214410 do MINTER, com base em estudos de base do IBGE, definiu os 457 centros urbanos prioritários para a ação do governo no campo do planejamento urbano. Com a criação desse programa, o SERFHAU deixou de coordenar a PNPLI e assumiu a função de promover, por etapas, o desenvolvimento local integrado por meio da coordenação de ações de órgãos responsáveis por saneamento básico, habitação, planos diretores e organizações técnico-administrativas. O principal objetivo do programa era implantar o processo de planejamento nos municípios e executar projetos setoriais, cuja ênfase era o financiamento de programas relacionados ao saneamento básico, à habitação e à organização dos serviços administrativos municipais. Uma

---

<sup>85</sup> Ver mais detalhes sobre as ações de capacitação técnica vinculadas ao SERFHAU em Vizioli (1998).

das metas políticas do PAC foi fortalecer a estrutura político-administrativa local, por meio da definição de condições mínimas de planejamento e de serviços essenciais para, quando definida uma política de desenvolvimento municipal, compatibilizar os planos municipal e microrregional com a política de desenvolvimento regional e nacional.

O SERFHAU, via PAC, estabeleceu três escalas de plano diretor urbano, conforme o porte do município, para cumprir com seus objetivos: Relatório Preliminar, Plano de Ação Imediata e Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI). O Relatório Preliminar tinha caráter operacional e estava destinado aos municípios de pequeno porte com o objetivo de orientar as decisões em curto prazo. O Plano de Ação Imediata era destinado aos municípios de médio porte, iniciava com a elaboração de um Termo de Referência e tinha o objetivo de institucionalizar um efetivo sistema de ordenamento de ação governamental e controle. O PDLI, para os municípios de grande porte, mais complexo e elaborado para as capitais do país, estava vinculado ao plano diretor e ao sistema de planejamento, pois estava voltado à quantificação e ao orçamento das necessidades e dos recursos, à elaboração de planos setoriais e anteprojetos de obras, à codificação do plano a partir de sua lei e regulamentação, à estruturação do órgão local de planejamento e definição das primeiras metas de trabalho, à determinação de projetos seguidos de cronograma, ao detalhamento de instrumentos administrativos e à elaboração do orçamento-programa.

O Escritório de Planejamento Econômico Aplicado (EPEA) foi criado, por R. Campos, para abrigar técnicos, realizar pesquisa e formular políticas, era uma espécie de *think tank*<sup>86</sup> do ministério. A ideia de criar um órgão de pesquisa e proposição de políticas começou a surgir antes do regime político-militar, com um grupo de empresários reunidos na Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES) e cujo diretor era R. Campos. Como órgão de planejamento, o EPEA teve, desde o seu início, apoio de técnicos e pesquisadores estrangeiros, em especial americanos indicados pela USAID. Nele foram formulados os planos do governo Castello Branco, o Plano de Ação Econômica do Governo e o Plano Decenal, que acabou por ser abandonado pelo governo de Costa e Silva.

O IBGE ficou subordinado ao mesmo ministério que, a partir de 1967, por intermédio da geógrafa Lysia Bernardes, desenvolveu a metodologia do geógrafo francês Michel Rochefort e elaborou, junto com o EPEA, a proposta de regionalização brasileira e definiu diretrizes para o

---

<sup>86</sup> *Think tanks* realizam pesquisas, análises e recomendações para contribuir com um ambiente de conhecimento e permitir que os formadores de políticas públicas tenham ferramentas para tomar decisões mais embasadas, além de ter um papel importante na disseminação de conhecimento à sociedade.

planejamento regional. Essas propostas foram divulgadas no Plano Decenal, que continha também um capítulo dedicado integralmente à política urbana.

O Plano Decenal foi o documento, do governo militar de Castello Branco (1964-1967), que sistematizou uma proposta de política urbana em consonância com as discussões que ocorreram na USP – levadas para o plano por meio de Lysia Bernardes – e em órgãos de classe – a discussão do IAB pode ter sido levada, em parte, pelo arquiteto Harry Cole, que participou, durante um período, das reuniões. A proposta de política urbana decorreu do esforço de Cole, Rubens de Mattos Pereira e Luis Alfredo Stockler, arquitetos que elaboraram o decreto que reformulou o SERFHAU e também atuaram nele. Cole foi o primeiro superintendente após a reformulação.

Habitação e planejamento urbano, avaliou Francisconi (2020), permaneceram como prioridades da política econômica do movimento militar e tecnocrático, o que resultou na criação do BNH e do SERFHAU, que coordenou a questão urbana junto à sociedade e apoiou a execução de planos diretores urbanos em municípios e metrópoles, assim como buscou definir as bases de uma política urbana nacional. Uma das repercussões, segundo o autor, levou o IAB e o SERFHAU a criarem o conceito de arquiteto-planejador como profissional qualificado para o planejamento urbano e também à criação de programas de pós-graduação em planejamento urbano e regional.

O *arquiteto-planejador* foi tema central do Encontro Nacional do IAB em Curitiba (1966), onde estiveram o Ministro do Planejamento, Roberto Campos, membros do SERFHAU e cerca de 300 participantes – advogados, geógrafos, economistas, gestores públicos e outros. O foco dos debates foi a necessária capacitação interdisciplinar, que seria diferente do urbanista formal tradicional (FRANCISCONI, 2020).

O sistema de planejamento federal foi instituído em 1972, de modo a compreender as atividades de planejamento, orçamento e modernização da administração federal. Os órgãos integrantes do sistema eram todos os órgãos da administração federal direta e indireta incumbidos, especificamente, de atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa. A Secretaria Geral do MPCG era o órgão central do sistema que tinha os objetivos de: (I) coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais; (II) acompanhar a execução desses planos e programas; (III) assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridade entre as

atividades governamentais; (IV) modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal com o objetivo do contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do Governo; (V) estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais (BR, Decreto 71.353/1972, art. 2º).

O órgão central era responsável pelo funcionamento do sistema e estava encarregado de prestar assistência técnica aos órgãos setoriais e seccionais; expedir normas operacionais; e orientar os diversos órgãos na atualização profissional dos seus participantes de acordo com as necessidades do sistema. No caso da SUDENE e da SUDAM, elas assumiram a coordenação entre programas estaduais e federais. Os órgãos setoriais estavam encarregados de fazer a articulação com os seus correspondentes nos estados, Distrito Federal e territórios, para compatibilizar o planejamento global de seus setores e prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos setoriais.

O BNH tornou-se o maior financiador da política de saneamento básico e exercia uma forte centralização institucional e decisória (REZENDE e HELLER, 2008). O banco operou diretamente o financiamento habitacional de 1964 a 1971, atuou em setores de média renda via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que representou mais que o dobro das unidades contratadas pelas Cohab no mesmo período, estruturou outras carteiras de atuação, como, por exemplo, o financiamento de infraestrutura urbana, de saneamento (Finasa) e de fundos para investimentos na indústria de materiais de construção (Fimaco).

O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), elaborado no mesmo período, estabeleceu novas bases institucionais, políticas e financeiras. A carteira foi dividida em saneamento e em programas urbanos. Nestes últimos estavam os investimentos em transporte, urbanização, equipamentos comunitários, fundos regionais de desenvolvimento urbano e polos econômicos.

A metodologia de planejamento integrado, definida e implementada pelo SERFHAU, foi analisada, por Simone Helena Tanoue Vizioli (1998), em *Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal*, com base nos documentos indicados no Quadro 17. Entre os principais problemas identificados, já na primeira metade da década de 1970, estava a necessidade de uma política nacional de desenvolvimento urbano e o processo de planejamento que não tinha continuidade após a elaboração dos planos diretores.

DOCUMENTO	ANO
Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local	1971
Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local - Planejamento Metropolitano	1972
Seminário sobre o ensino no campo do desenvolvimento urbano e local	1973
IV Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local - Controle dos usos do solo urbano	1973
Anais do V Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local - Conceituação e operacionalização de projetos integrados	1974
Anais do VI Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local	sem data
Plano Diretor do município de Araçatuba	1970
PDLI do município de Itapetininga	1970
PDLI do município de Diadema	1971
Plano Diretor Físico do município de Guarujá	1975

Quadro 17: documentos analisados por Vizioli (1998).

Fonte: elaborado por Tochetto com base em Vizioli (1998).

As propostas elaboradas para resolver os problemas urbanos não conseguiam atingir os objetivos esperados, havia dificuldade na implementação das ações previstas para o planejamento integrado e na implementação do próprio plano, bem como faltava integração governamental. Embora com estruturas de planejamento, programação e execução, do nível federal ao municipal, não existiam políticas que organizassem e coordenassem as ações, levantou Vizioli (1998).

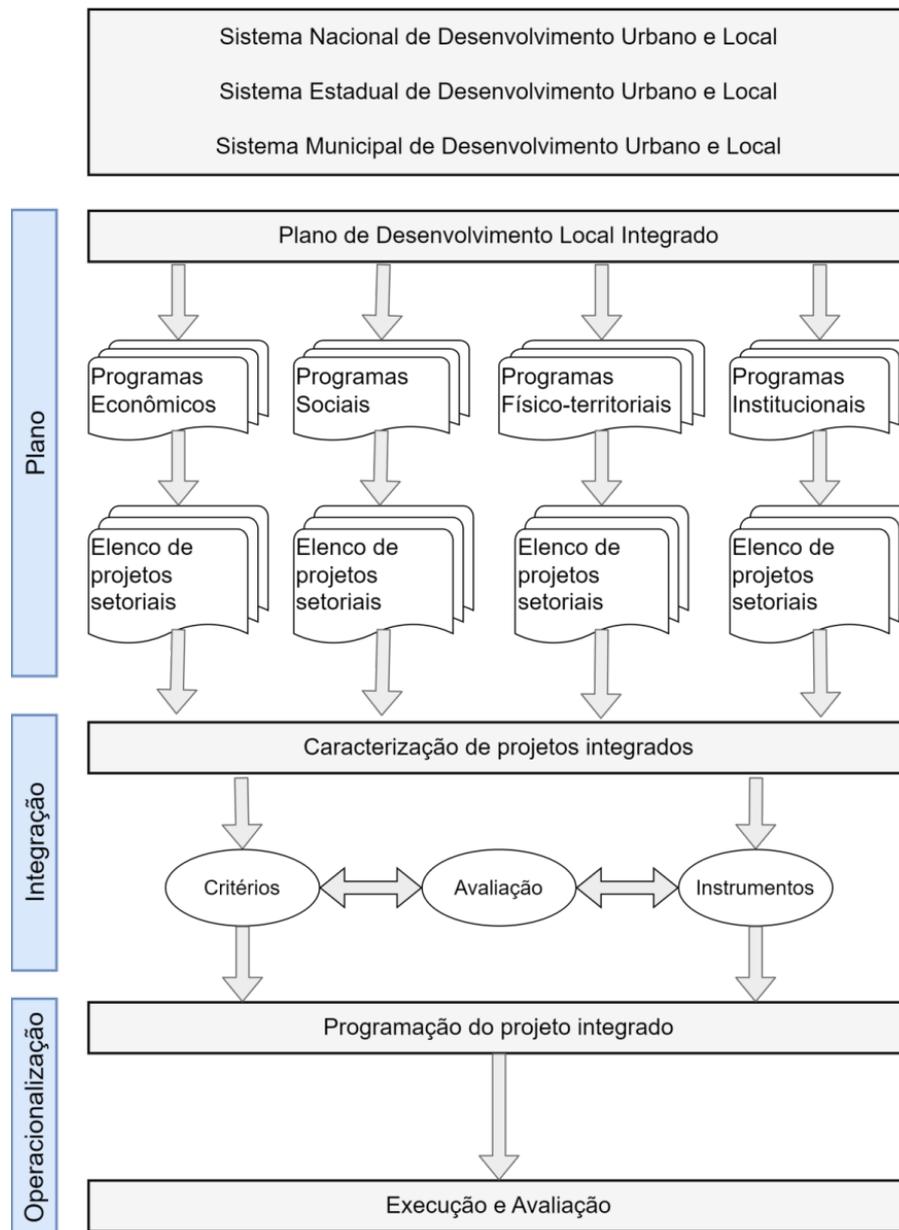
A ausência de uma política urbana que assegurasse o planejamento integrado dentro de um sistema composto por agências do nível federal ao municipal já era uma pauta pendente de solução. Continuavam a ser apontados, como problemas, a ausência de um sistema de planejamento integrado permanente e contínuo, instrumentos, pessoal técnico especializado e treinado para as tarefas do planejamento urbano integrado e posterior prosseguimento em projetos específicos e no controle da implementação. As práticas de planejamento ficaram voltadas à elaboração de planos, de modo a não cumprir com as demais etapas do processo. A elaboração do plano, vista como o ponto de partida, tornou-se também o ponto de chegada, problema ainda atual no planejamento urbano brasileiro.

No tema da especialização técnica, foi apontada a necessidade de formar recursos humanos especializados em uso do solo, definir as competências dos governos e o regime de propriedade do solo. Os problemas gerados pelo uso inadequado do solo urbano, como, por exemplo, a especulação imobiliária e os vazios urbanos, eram problemas a serem tratados junto com a necessidade de instituir dispositivos jurídicos e normas sobre o uso do solo (VIZIOLI, 1998). Havia a expectativa de que uma política urbana e dispositivos jurídicos resolvessem esse

problema, mas ela permanece, no Brasil, mesmo com dispositivos jurídicos instituídos, conforme será analisado na Fase 3.

As agências de planejamento municipal, criadas de forma vinculada aos PDLIs, tinham caráter temporário e não atingiam os objetivos do SERFHAU, que pretendia consolidar um sistema permanente de planejamento. O SERFHAU apresentou um modelo de processo sequenciado, com três fases: plano, integração e operacionalização, conforme disposto no Quadro 18. As fases deviam ser cumpridas conforme as diretrizes definidas nos três níveis de governo, hierarquicamente superiores, e em sintonia com as diretrizes locais.

A primeira fase partia do plano, que era composto por programas setoriais que definiam projetos específicos, cujo conjunto resultava num elenco de projetos setoriais. A segunda fase, a integração, era a seleção de projetos e a instrumentalização para a elaboração da programação de projetos integrados. A terceira fase, a operacionalização, era a execução da programação e a avaliação constante dos resultados, a fim de realimentar continuamente a programação e realizar correções quando necessárias. O impulso inicial para a elaboração do plano era feito pelo governo federal e, a partir dos problemas locais, cada nível definia suas soluções específicas.



Quadro 18: Esquema do modelo Plano, Integração e Operacionalização.  
 Fonte: elaborado por Tochetto com base em Vizioli (1998).

O modelo apresentado sintetizou o planejamento como processo, detalhado no *Roteiro para a elaboração do PDLI*, no nível local, constante no Anexo O e sintetizado no Quadro 19, e o vinculou a um sistema de planejamento estruturado em três níveis administrativos. A parte desse modelo voltada ao nível municipal foi textualmente instituída pelos planos diretores que receberam auxílio do BNH, como foi o caso do PDDU (1979) de Porto Alegre e o PUB (1968) de São Paulo. Concepção semelhante foi retomada pelas propostas de política de desenvolvimento urbano apresentadas no período de 1970 a 1990, que serão analisadas na Fase 3, e foram criticadas por interferir na autonomia municipal. Depois de 1988, a crítica a

esse modelo aumentou e, além de tecnocrático, foi chamado de planejamento "de cima para baixo", por limitar a autonomia municipal. A Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Cidade (2001) conferiram autonomia e discricionariedade aos municípios no planejamento urbano e o resultado foi que os municípios demonstraram não possuir critérios e nem parâmetros mínimos de planejamento.

ESTUDO PRELIMINAR	PDLI	
	Etapa 1	Etapa 2
1. Levantamentos gerais	1. Anamnese	6. Implantação
2. Diagnóstico do desenvolvimento local	2. Análise	7. Controle e fiscalização
3. Prognóstico do desenvolvimento local	3. Diagnose	8. Avaliação e revisão
4. Metodologia	4. Prognose	
5. Proposta para a elaboração do plano	5. Plano de ação	

Quadro 19: Roteiro para a elaboração do PDLI.

Fonte: elaborado por Tochetto com base em Vizioli (1998).

O SERFHAU perdeu a gestão do FIPLAN, em 1974, e, no ano seguinte, encerrou suas atividades. A atuação da autarquia foi essencial à institucionalização do planejamento urbano local praticado de forma interdisciplinar e intergovernamental. O governo federal consolidou conceitos e introduziu procedimentos inovadores para a elaboração e a implantação de planos diretores municipais. O SERFHAU difundiu o uso de cadastros urbanos e do planejamento territorial interdisciplinar na gestão urbana municipal. Vários modelos metodológicos foram definidos para atender ao heterogêneo cenário urbano brasileiro, segundo objetivos e complexidade urbanística distintos (FRANCISCONI, 2021a).

O BNH passou a comandar toda a política de planejamento e desenvolvimento urbano, responsabilidade que manteve até 1986, quando foi extinto por incorporação à Caixa Econômica Federal, devido a problemas econômicos do país e administrativos do governo<sup>87</sup>. O maior legado do BNH foram os mais de 4.500.000 financiamentos imobiliários, dos quais mais da metade destinados a mutuários de baixa renda, a implantação das políticas setoriais urbanas e o fortalecimento da integração intergovernamental dos três níveis do poder público com o setor privado e com instituições universitárias, avaliou Francisconi (2021a).

A geógrafa Maria Adélia de Souza, que foi gerente do SERFHAU, em entrevista realizada por Vizioli (1998), apontou que o problema desse período do planejamento perdura até hoje, tanto nos planos daquela época, quanto em alguns dos atuais, o que está em pauta é a Carta de Atenas, o produto final é um zoneamento, uma lei de uso do solo.

<sup>87</sup> Mais detalhes sobre a extinção do BNH e do SERFHAU em Francisconi (2021, p. 143).

Ao analisar e comparar o planejamento da época do SERFHAU com o posterior a 1988, Vizioli (1998) concluiu que as práticas de planejamento tiveram ênfase na etapa 1 do roteiro, os municípios analisados contaram com técnicos, montaram equipes, realizaram o levantamento de dados, porém, sem uma avaliação, acompanhamento da execução e revisão do PDLI, não foi possível dar continuidade ao planejamento. O processo de planejamento não era cumprido, era interrompido. Os planos tinham muito diagnóstico e poucas proposições. Os consultores e escritórios, ambos privados, contratados para a elaboração dos planos diretores não conheciam as cidades para definir as prioridades e nem sabiam como defini-las.

### **8.3 CNPU – COMISSÃO NACIONAL DE REGIÕES METROPOLITANAS E POLÍTICA URBANA (1974-1979)**

A avaliação, realizada no Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local, em 1971, concluiu que, embora os resultados do PAC fossem satisfatórios, faltava uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) alinhada com a política de desenvolvimento nacional, a ser incluída no II PND (1975-1979), que integrasse tanto os aspectos sociais e econômicos como as questões físico-territoriais e administrativo-institucionais ao processo de desenvolvimento nacional. O SERFHAU, ao mesmo tempo em que auxiliava em planos municipais e em planos metropolitanos, devia ter elaborado a base para o II PND. Entretanto a metodologia de urbanismo adotada não possibilitou sua criação, o que só veio a ocorrer com a CNPU.

O PND devia ser expresso espacialmente e todos os planos setoriais deveriam ser compatibilizados territorialmente. O seminário de 1971 recomendou, ao MPCG, ao MINTER e ao Ministério da Justiça (MJ), que promulgassem normas para atender às condições dispostas na Constituição Federal (1967). Um dos resultados disso foi a Lei Complementar 14/1973, que instituiu as oito regiões metropolitanas do Brasil.

As práticas de planejamento urbano, nos municípios, promovidas pelo SERFHAU, ocorriam de forma desvinculada do processo de planejamento, com critérios técnicos limitados, dispersas e setorizadas, bem como era pouca a integração e o fluxo de informações com níveis superiores. Eram necessários uma PNDU e um sistema de planejamento para estruturar, dar coesão e sistematizar as práticas de planejamento urbano no processo de planejamento integrado.

O MPCG passou a se interessar diretamente pelas questões urbanas, o que motivou a criação da SAREM, e colaborou para uma disputa, com o MINTER, pela coordenação da PNDU.

Esse tentava institucionalizar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local (SNDUL) como forma de fazer com que o planejamento local integrado se incorporasse à política de integração nacional de um lado e, de outro, aquele se mostrava empenhado em fortalecer um sistema nacional de planejamento. A disputa durou até 1974, quando foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU)<sup>88</sup>, ligada ao MPCG, explicou Francisconi (2021a). No ano seguinte, o SERFHAU e o FIPLAN foram extintos e as questões de desenvolvimento urbano ficaram com o BNH.

A CNPU tinha a função de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e propor diretrizes, estratégias e instrumentos da PNDU, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. A comissão era responsável por (a) acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas; (b) propor as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, formular estratégia para a sua implementação e os objetivos a serem atingidos; (c) propor as normas e os instrumentos de ação necessários ao desenvolvimento urbano do País; (d) articular-se com Ministérios, Superintendências de Desenvolvimento Regional e demais órgãos governamentais envolvidos com a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, de modo a assegurar a implementação compatibilizada dos programas e projetos estabelecidos (BR, Decreto 74.156/1974, art. 3º). A Secretaria Executiva (SE) da comissão tinha a função de exercer a governança e coordenar políticas urbanas federais e metropolitanas, às quais foi acrescida a tarefa de elaborar marcos jurídicos para o parcelamento do solo urbano e para o ordenamento jurídico da questão urbana. O apoio técnico e administrativo era prestado pelas Secretarias Gerais da SEPLAN e do MINTER.

O desafio consistia em criar uma política urbana que territorializasse políticas sociais e econômicas do Governo Federal. O tema envolvia o saber multidisciplinar, complexo e multifacetado. A única certeza estava na importância de espacializar políticas públicas federais e apoiar metrópoles regionais e cidades de porte médio, sem, no entanto, poder valer-se de métodos tradicionais de planejamento para chegar a uma política urbana nacional, explicou Francisconi (2021a, p. 168) e relatou que, na prática, havia uma política urbana de fato, mas não de direito, implantada no país.

---

<sup>88</sup> A CNPU era composta por: Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), na qualidade de Presidente; Secretário-Geral do Ministério Interior, na qualidade de Vice-Presidente; Presidente do BNH; representante do Ministério dos Transportes; representante do Ministério da Fazenda; representante do Ministério da Indústria e do Comércio; quatro membros com notório saber escolhidos conjuntamente pela SEPLAN e pelo Ministério do Interior.

O estudo para a proposição da política, coordenado por Francisconi e pela geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza, recebeu o título de *Estudos e Proposições Alternativas para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* e foi publicado com o título *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas* (IPEA, 1976). Foram analisadas as estruturas administrativas, suas práticas e resultados em planejamento e em políticas, no nível federal, regional, metropolitano e municipal, seguidos de propostas para uma política de desenvolvimento urbano, índice da publicação no Anexo P.

O objetivo básico foi formular uma PNDU para o Brasil, cujo estudo foi apresentado acompanhado de uma série de proposições, entre elas a de um mecanismo institucional para operacionalizá-las. O documento destacou, como mais importante, iniciar o processo de implantação dessa política e definir uma estratégia de desenvolvimento urbano por meio de uma estrutura institucionalizada. Dos temas abordados no estudo, Francisconi (2021a) destacou: a definição dos conceitos básicos para elaborar uma política urbana; sistema urbano brasileiro: mecanismos geradores (migração e urbanização; investimentos econômicos e sistemas de transporte) e sua distribuição espacial e qualificação econômica e de serviços sociais; diretriz básica e alternativa institucional para implantar a política urbana proposta; capacitação de recursos humanos.

O estudo foi inspirado no *aménagement du territoire* francês<sup>89</sup> e preconizava uma política de organização das cidades e de ordenamento territorial mediante a compatibilização dos objetivos, estratégias e instrumentos da política nacional com o sistema urbano existente e o modelo de organização territorial que se pretendia alcançar, explicou Francisconi. Na Europa, a concepção de política urbana surgiu vinculada ao urbanismo, geralmente por meio de programas de reconstrução das regiões atingidas pela guerra. O *aménagement du territoire* passou a ser deliberadamente tratado, na França, a partir de 1954, com o *Plan Monnet*, e na Europa, a partir da década de 1960, junto com o desenvolvimento urbano, ambos tornaram-se política de governo, com objetivos próprios (IPEA, 1976). O enfoque, nas regiões metropolitanas, no nome da CNPU, estava voltado à concepção de que, a partir das estruturas metropolitanas, seria possível explorar os potenciais intraurbanos e regionais.

---

<sup>89</sup> O *aménagement du territoire* francês estuda o problema das diferenças de desenvolvimento regional de modo a analisá-lo de forma integral, a partir de aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e geográficos. O país é visto como uma unidade, o programa regional está vinculado à aplicação do plano nacional à região, os planos devem considerar as inter-relações existentes entre as várias regiões e o que já de comum entre elas. Corresponde ao que os norte-americanos chamam de *regional science*, os holandeses chamam de “planificação do espaço” e os ingleses chamam de *town and country planning*, explicou Andrade (1967).

É necessário lembrar a diferença entre uma política urbanística tradicional e uma política urbana, que passou a ser a pauta a partir dos anos 1960. Na política urbanística tradicional, apenas determinados aspectos de natureza física da cidade eram manipulados (IPEA, 1976), ou seja, é uma política setorial essencialmente físico-territorial. Já na política urbana, os elementos socioeconômicos e físicos são manipulados de forma correlacionada para atingir objetivos comuns, o que demanda um conhecimento e um planejamento estrutural para cumprir com a metodologia do planejamento integrado.

[...] Uma política de desenvolvimento urbano deve compatibilizar os aspectos físicos, econômicos, políticos e sociais do desenvolvimento urbano, não só através de uma abordagem meramente setorial (de transporte, de habitação, etc.), mas integrando-os de forma a responder às exigências e aos objetivos definidos pela política global de desenvolvimento (IPEA, 1976, p. 7).

O Plano Decenal, avaliado em IPEA (1976), não alcançou a integração entre as políticas setoriais e o sistema urbano como pretendido. As políticas e os investimentos foram planejados e implementados com reduzida compatibilização espacial no que tange ao aspecto intersetorial, ao sistema interurbano e às variáveis localizacionais intraurbanas.

A análise da vinculação da política urbana com a política nacional de desenvolvimento e o sistema de planejamento, criado em 1972 (BR, Decreto 71.353/1972) apontou que a vinculação da primeira com a segunda implicava sistemas de planejamento perfeitamente integrados, condição não atingida (IPEA, 1976). A Secretaria Geral do MPCG era o órgão central do sistema composto por todos os órgãos das administrações diretas e indiretas responsáveis por atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa. A regionalização do sistema seria por meio de órgãos seccionais, como era o caso do convênio firmado entre o MPCG e o MINTER, vinculado à SUDENE como órgão seccional.

O MINTER dispunha de instrumentos e programas vinculados ao desenvolvimento urbano, como, por exemplo, o PAC, o Plano Nacional de Habitação (PNH), o PLANASA e o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP). A execução ocorria por meio de agências como, por exemplo, o BNH, o SERFHAU, o DNOS, e de fundos e sistemas, como, por exemplo, FIPLAN, FGTS, SBPE, Sistema Financeiro de Saneamento (SFS). As superintendências de desenvolvimento regional, por meio dos departamentos de desenvolvimento urbano, procuravam compatibilizar, em nível regional, os instrumentos de natureza urbana, mas não havia uma compatibilização geral nem dentro do MINTER e, muito menos, com o sistema de

planejamento vinculado ao MPCG (IPEA, 1976). Relação dos organismos federais, organizados por função, que atuavam em problemas urbanos, no Brasil, no ano de 1976, no Quadro 20.

A duas dificuldades principais apontadas foram a ausência de um plano integrado aos aspectos socioeconômicos e territoriais e a falta de coordenação e duplicidade de funções em agências atuantes no planejamento urbano e regional (IPEA, 1976). Agências de planejamento, como a SUDENE, estavam no MINTER, em vez de terem sido concentradas no MPCG, para possibilitar coordenar todo o processo de planejamento e acompanhamento e, paralelamente, descentralizar os processos de execução e controle mais específicos. O planejamento foi apontado como fragmentado em planejamento, coordenação, execução e controle, conforme disposto nas diretrizes para a reforma administrativa de 1967 (BR, Decreto-Lei 200/1967).

Coordenação Geral de Políticas		Coordenações Setoriais e/ou Específicas e Planejamento	Coordenações Regionais	Organismos Funcionais	Implantação de Projetos e/ou Acompanhamento
<b>MINIPLAN</b>	Secretaria Geral	- SAREM - SOF <sup>90</sup> - SEPLAN - IPEA (IPLAN e INPES) - FIBGE		BNDE <sup>91</sup>	FIBGE
<b>MINTER</b>	Secretaria Geral CCMI <sup>92</sup>  Subcomissão de Desenvolvimento Urbano e Local	SEDUL <sup>93</sup>  BNH DNOS SERFHAU	SUDAN SUDENE SUVALE <sup>94</sup> SUDECO SUFRAMA <sup>95</sup> SUDESUL	BASA <sup>96</sup> BNB <sup>97</sup> Banco de Roraima BNH	Superintendências Regionais  Organismos Financiadores
<b>Outros</b>	Secretaria Geral do Ministério dos Transportes	GEIPOT <sup>98</sup> DNER <sup>99</sup>		BB <sup>100</sup> - (FDU <sup>101</sup> ) PASEP <sup>102</sup> CEF - (PIS <sup>103</sup> )	GEIPOT DNER BB CEF

Quadro 20: Organismos federais, por função, atuando em problemas urbanos no Brasil.

Fonte: IPEA (1976).

<sup>90</sup> SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças do MINIPLAN.

<sup>91</sup> BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

<sup>92</sup> CCMI – Comissão de Coordenação do MINTER.

<sup>93</sup> SEDUL – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Local.

<sup>94</sup> SUVALE – Superintendência do Vale do São Francisco.

<sup>95</sup> SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus.

<sup>96</sup> BASA – Banco da Amazônia S/A.

<sup>97</sup> BNB – Banco do Nordeste do Brasil S/A.

<sup>98</sup> GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - Ministério dos Transportes.

<sup>99</sup> DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - Ministério dos Transportes.

<sup>100</sup> BB – Banco do Brasil S/A.

<sup>101</sup> FDU – Fundo de Desenvolvimento Urbano.

<sup>102</sup> PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

<sup>103</sup> PIS – Programa de Integração Social.

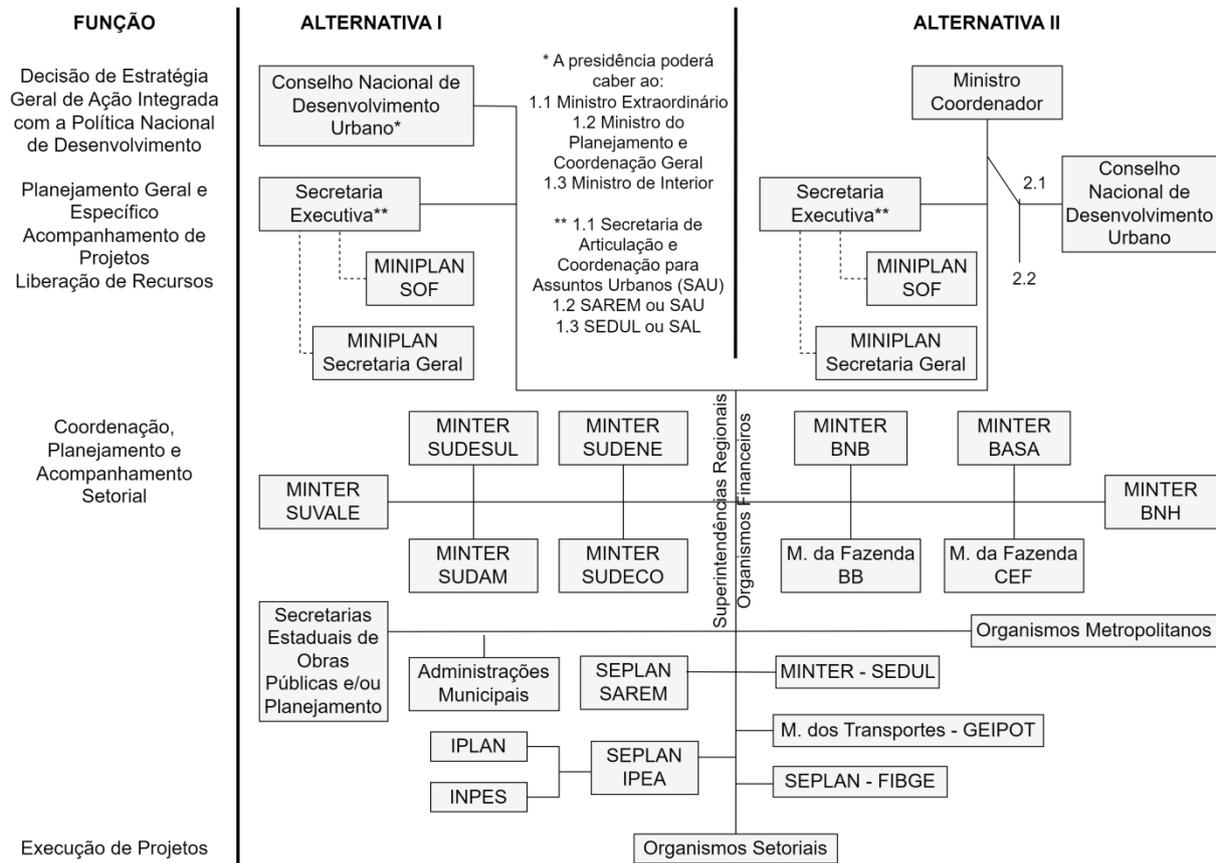
O MINTER concentrava parte significativa de instrumentos fundamentais à organização territorial e à política urbana, mas não estabelecia coordenação com as demais políticas setoriais. As atribuições e os instrumentos dos dois ministérios não apresentavam uma relação clara com objetivos regionais do desenvolvimento e nem com uma política de desenvolvimento urbano. As ações de ambos eram desarticuladas, havia discrepâncias entre as recomendações constantes nos planos financiados pelo SERFHAU e os projetos habitacionais e de saneamento financiados pelo BNH (IPEA, 1976), mas geridos por instituições estaduais.

No MPCG, estavam alguns instrumentos importantes para o meio urbano, ligados ao sistema financeiro nacional. Por meio do MINTER, foram elaborados muitos planos e foram institucionalizadas muitas agências que atuavam em planejamento regional, urbano e em obras urbanas, como, por exemplo, o BNH. Uma das soluções apontadas foi um mecanismo institucional para implantar um processo de planejamento e acompanhamento que, a partir das diretrizes territoriais, integrasse os diferentes setores.

A conclusão do documento destacou a importância de criar uma entidade federal para coordenar a implantação da PNDU proposta e apontou como alternativa a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), de natureza interministerial, apoiado por uma Secretaria Executiva. Uma das alternativas propostas foi considerada como antecipada com a criação da CNPU, como entidade responsável pela coordenação da política urbana. A atuação dessa, avaliou Francisconi (2021a), foi positiva no apoio à governança metropolitana, na captação de recursos para programas em aglomerados urbanos e cidades de porte médio, na qualificação profissional e no ensino superior e em investimentos sociais urbanos, somados a iniciativas no sentido de assegurar, à União, competência para regulamentar o uso do solo e o desenvolvimento urbano nacional.

O estudo propôs um sistema nacional e três alternativas institucionais de órgão coordenador, normativo e de controle superior para atuar como a central do sistema, que foi o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), organograma no Quadro 21. O conselho seria um órgão colegiado composto pelos ministros responsáveis pela estratégia global, planejamento e coordenação geral e pelas principais atividades setoriais relacionadas com a política nacional de desenvolvimento. A central de coordenação e definição das estratégias do sistema nacional de desenvolvimento urbano devia estar integrada ao organismo responsável por definir e coordenar a estratégia nacional de desenvolvimento, afim de, no sistema decisório, assegurar a compatibilização entre as duas políticas. Com base nas agências

de planejamento existentes, não eram necessárias alterações profundas, seria suficiente subordiná-las a uma agência central que decidisse a estratégia global a ser seguida, compatibilizasse as estratégias com as atividades setoriais e acompanhasse a implementação e analisasse os resultados alcançados (IPEA, 1976).



Quadro 21: Alternativas institucionais de órgão coordenador, normativo e de controle superior para atuar como a central do sistema de planejamento. Fonte: IPEA (1976).

A Alternativa 1 indicou a nomeação de um ministro extraordinário, em nível de assessoria, junto à Presidência da República, com amplos poderes de definição de estratégia e de coordenação global, para esse ou seu secretário geral exercer a presidência do CNDU. A Secretaria Executiva foi proposta como setor de apoio ao CNDU e, com o auxílio de outras entidades técnicas e organismos da administração direta e indireta, tinha a função de sugerir ações, informar, dar apoio logístico, acompanhar a execução dos programas setoriais, investigar aspectos específicos e promover a articulação entre os órgãos interessados no desenvolvimento urbano nos diversos níveis de governo.

A Alternativa 2 vinculou o CNDU ao MPCG, esse assumiria a condução da PNDU e a presidência daquele, de modo a dar continuidade às diretrizes para a reforma administrativa de

1967 (BR, Decreto-Lei 200/1967). A Secretaria Executiva, com as mesmas funções da alternativa 1, poderia ficar vinculada a SAREM ou outra secretaria específica a ser criada.

A Alternativa 3 vinculou o CNDU ao MINTER, de forma semelhante à Alternativa 2. A Secretaria Executiva poderia ser exercida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Local, criada no ministério, e poderiam ser aproveitadas as experiências e os recursos humanos do SERFHAU. O problema dessa alternativa era a desintegração já identificada entre os dois ministérios com suas respectivas funções e a falta de poderes para liberar recursos, coordenar políticas setoriais e dispor de informações para acompanhar a dinâmica urbana. Seria mais apropriado o MINTER ficar na posição de central do sistema de execução da PNDU.

Nas diretrizes básicas da PNDU, foi apontado que deveriam constar a capacitação de recursos humanos e a promoção de pesquisas atinentes ao planejamento e desenvolvimento urbanos, no sentido geral, e os setores específicos da habitação, transportes, design urbano e direito, entre outros. A capacitação seria um programa na estratégia de implantação da política urbana, devido à necessidade de quadros técnicos capazes de assumir as tarefas intrínsecas à implantação. As pesquisas estavam vinculadas à necessidade de ampliar a área de estudos urbanos no ensino e na pesquisa em nível universitário, além de preparar especialistas de nível médio para funções administrativas. Não existiam dados relativos a vários parâmetros urbanos, indispensáveis para definir padrões, aspirações, densidades ocupacionais e dimensões urbanas, adequadas às características socioeconômicas e culturais do Brasil urbano. O mesmo não ocorria com os estudos interurbanos, consideradas as contribuições do IPEA e do IBGE (IPEA, 1976).

A criação de um Ministério de Desenvolvimento Urbano não foi sugerida por duas razões fundamentais: o desenvolvimento urbano devia ser tratado e compatibilizado com a política global de desenvolvimento e, devido ao seu intersetorial e ao nível de complexidade, não era possível ser tratado por um único organismo executivo a nível ministerial (IPEA, 1976, p. 207).

#### **8.4 PNDU – POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO BRASIL E O II PND – PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1975-1979)**

A PNDU contou com a colaboração de inúmeros profissionais e instituições, foi a primeira do país com tais características, avaliou a autora Souza M. A. (2010). A política foi elaborada em 1973, em 120 dias, a partir de contatos com o IPEA e com apoio material e de

pessoal da Secretária de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, da UFRGS e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU-USP). Contou com o apoio de mais de 50 consultores de todo o país.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1972-1974), em vigor durante a elaboração da política, já continha diretrizes de integração nacional, com articulação harmônica entre regiões desenvolvidas e regiões em desenvolvimento, juntamente com as diretrizes de desenvolvimento econômico e justiça social. O PND não tinha uma política urbana específica, como teve o II PND (1975-1979), mas já tratava sobre temas próximos e aspectos essenciais ao planejamento como prática institucionalizada de Estado. Foram definidas prioridades nacionais com metas e estratégias nos seguintes setores: educação, saúde e saneamento, agricultura-abastecimento, desenvolvimento científico e tecnológico, indústrias básicas, mineração, energia elétrica, petróleo, rodovias, navegação, comunicações, habitação (BNH), desenvolvimento regional, transferência da união para os estados e municípios, integração social. O plano apresentava definições precisas e possíveis de serem monitoradas e avaliadas.

Os conceitos e análises empregados na elaboração da PNDU, no II PND (BR, Lei 6.151/1974), segundo M. A. Souza (2010, p. 114), estavam inspirados na Inglaterra e na França e lhe conferiram caráter técnico/científico:

antes, como hoje, estávamos repletos de incertezas. No entanto, o que nos auxiliou em muito na realização desta tarefa, que estava entre a concepção técnica/científica e a política, foi exatamente a decisão política de fazê-la, emanada do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que pretendia oferecer uma política urbana ao presidente Ernesto Geisel, recém-eleito.

A visão dos coordenadores da PNDU reforçou a concepção de planejamento como processo e integrado e a necessidade de torná-lo uma prática institucionalizada de Estado. M. A. Souza (2010, p. 116 [acréscimos]) relatou:

[...] tivemos a lucidez de distinguir uma *política urbana de fato*, representada pelas ações e investimentos [federais] que já se efetuavam nas cidades [e regiões], de uma *política urbana de direito*, que procurávamos estabelecer, com normas, ações, diretrizes, programas e projetos tornados explícitos e públicos (visíveis).

O desafio era romper o paradigma de que o desenvolvimento era apenas ou principalmente econômico, o desenvolvimento devia ser social e territorial. Planejamento e desenvolvimento não se limitavam à visão e ao tratamento contábil, deviam ser compreendidos de forma mais ampla e atingir o campo social e o uso do território. Entretanto, no início do II PND, já apareceu contradição entre a diretriz constante na síntese do plano e as

diretrizes da política urbana, bem como apareceram conflitos entre as diretrizes econômicas e as da política urbana. Essa devia incorporar o espaço como social e, conseqüentemente, compreender que as concentrações urbanas refletiam uma concentração de renda, explicou M. A. Souza (2010, p. 142) e criticou a visão contábil predominante nos processo de decisão:

[...] os economista no poder permanecem com a mesma visão contábil da sociedade e uma absoluta ignorância sobre o espaço, mesmo em tempo de globalização. Como se sociedade e economia pairassem no ar e as questões do desenvolvimento urbano se resolvessem com os passes mágicos dos planos de governos e do discurso sobre o controle da inflação.

O plano partiu de uma proposta setorial, mas não conseguiu atingir a condição da integração em uma base sócio-espacial, ou seja, no espaço como um campo social e econômico. M. A. Souza (2010, p. 118) avaliou que “[...] pode-se perceber, com clareza, essa visão setorialista do urbano, ou seja, as prioridades eram estabelecidas com base nos setores (transporte urbano, saneamento, drenagem etc.), e não nos lugares numa perspectiva de promoção do desenvolvimento da totalidade do território urbano brasileiro”.

Os coordenadores da PNDU buscaram vincular a política urbana à política global de desenvolvimento do país. A política emergiu como um modelo territorial, definiu áreas com diretrizes de atuação para cada uma delas e um conjunto de ações setoriais, técnicas, administrativas e institucionais, que compunham a totalidade da PNDU, o que levava à criação da CNPU, em 1974, cujo primeiro secretário executivo foi Francisconi.

A PNDU, avaliou Francisconi (2020, p. 5), foi

o amadurecimento da governança urbana interfederativa levou a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), com territorialidade similar ao preconizado em Quitandinha. O capítulo dedicado a PNDU e ao meio ambiente, na Lei do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/1978), estabeleceu a estratégia econômico-territorial que caberia adotar em cada metrópole e região mediante ações interfederativas. A coordenação da PNDU foi entregue à Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU-1974/1979), cabendo ao SERFHAU, manter seu importante apoio aos planos diretores de desenvolvimento integrado e ao aprimoramento da gestão municipal mediante programas para qualificar funcionários, financiamento de cadastros e levantamentos aerofotogramétricos, e muito mais. Ainda assim o SERFHAU foi extinto em 1976, após uma década de grandes contribuições ao planejamento urbano municipal e metropolitano.

Tão importante quanto elaborar o plano, era prosseguir com o processo de planejamento e implantar o plano, ação para a qual Francisconi (2020, p. 6) utilizou o termo “fazejamento”

é o "fazejamento" que consolida o planejamento, como ocorreu no III Polo Petroquímico em Charqueadas, uma decisão do presidente Geisel para cumprir a política urbana do II PND que enfrentou forte reação de São Paulo, onde havia iniciado a implantação do III Polo em Paulínia. Fato que contrariava a política de desconcentração de investimentos nas duas metrópoles nacionais e na região central porque situadas em Área de Contenção. Para desconcentrar a oferta de empregos e reduzir a intensa migração rumo ao Sudeste, a política urbana do II PND determinou que os investimentos federais deveriam ser preferencialmente orientados para outras áreas, Porto Alegre sendo beneficiada porque localizada em Área de Controle.

Um dos problemas da continuidade do processo de planejamento, que ainda é atual, é o plano, elaborado com base em análises técnicas e aceito politicamente, bem como a política urbana, serem barrados devido ao conflito de interesses regionais, políticos e de pessoas que ocupam cargos de poder e de decisão. Os paulistas não queriam seguir a política de desconcentração, na instalação do III Polo Petroquímico, porque era mais vantajoso, para eles, tê-lo em seu território, relatou Francisconi (2020). Se o presidente não tivesse dado o apoio político necessário para o plano ser cumprido e a política seguida, não haveria sentido político para elaborar um plano e nem uma política urbana. M. A. Souza (2010, p. 142) avaliou o II PND da seguinte forma:

[...] antagonismo entre as diretrizes da política urbana de caráter eminentemente descentralizador (da sociedade e do espaço) e as diretrizes do plano de caráter centralizador. Enquanto a política alertava para as áreas de dinamização e promoção, instituindo na problemática e dinâmica do centro do sistema, o II PND propugnava por grandes investimentos na região sudeste, alvo da concentração e controle da política urbana. Com tais disparidades, fica evidente que a aplicabilidade da política urbana definida em 1974 ficaria totalmente comprometida. Os interesses setoriais representados pelos distintos agentes que apoiavam o regime serão os vencedores na implantação da política, que permaneceria de fato, e não de direito, até hoje, salvo evidentemente as honrosas e quase imperceptíveis exceções, como foi o caso do governo do Estado de São Paulo e a implantação de sua política urbana em 1975.

A PNDU visava um tratamento diferenciado para as regiões brasileiras conforme o papel desempenhado pelas cidades e sua urbanização. Foram propostos dois programas estratégicos: o Programa das Cidades Médias e o Programa de Descentralização Industrial, especialmente para o Estado de São Paulo. M. A. Souza (2010, p. 138), apontou que “essa política representava a ação concreta do setor público nas cidades, definindo claramente a atuação do governo federal sobre a urbanização brasileira”, entretanto, avaliou a autora, essas áreas de intervenção não tiveram sua elaboração aprimorada.

Para a execução da PNDU, foi criado o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), em 1975, como fundo principal, gerenciado pela CNPU. O fundo tinha a finalidade de prover apoio financeiro a: (I) implantação e melhoria da infraestrutura urbana, principalmente quanto ao sistema viário, transportes, saneamento ambiental, limpeza e segurança pública; (II) instalação e melhoria dos equipamentos sociais urbanos, destinados ao desenvolvimento das atividades comunitárias nos campos da educação, cultura e desportos, saúde e nutrição, trabalho, previdência e assistência social, recreação e lazer; (III) outros programas e projetos prioritários para a execução da PNDU (BR, Lei 6.256/1975, art. 1º).

O FNDU poderia ter subcontas destinadas a programas prioritários de desenvolvimento urbano (25%) e aos transportes urbanos (75%), como foi o caso do Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), criado no mesmo ano. O FDTU era administrado pela EBTU, criada em 1975, para promover e coordenar a implantação da Política Nacional dos Transportes Urbanos, definida pelo Ministério dos Transportes, em articulação com o órgão responsável pela coordenação da política urbana nacional (BR, Lei 6.261/1975). Os projetos eram analisados em conjunto com a Secretaria Executiva da CNPU. Outros fundos também estavam voltados ao planejamento e sua execução, como, por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FMP), criado na reforma do sistema tributário de 1965, gerido pela SAREM.

Os fundos que já existiam foram aproveitados incorporados ao FNDU. Havia uma concentração de recursos nos níveis estadual e federal, situação que só foi alterada com a Constituição Federal (1988), que repassou, aos municípios, os recursos. As políticas de Estado só tinham resultados se, junto, fossem criados os respectivos órgãos e instrumentos necessários para sua execução no nível municipal. M. A. Souza (2010, p. 140) relatou que

havia, na época, uma clara preocupação do poder público com o planejamento urbano e municipal. Essa preocupação alinhava uma série de interesses: dos governos, da economia e dos agentes privados interessados nos setores responsáveis pelo desenvolvimento urbano e as consultorias também vinculadas ao planejamento urbano.

Ao avaliar a CNPU, Francisconi (2020) a comparou com o PROPUR, o espírito de equipe, de criatividade, de valorização do contraditório e de respeito, adotado nesse, influenciou o desenvolvimento urbano municipal, metropolitano e estadual, dentre os muitos alunos e professores que atuavam nestas áreas. O mesmo espírito foi adotado na elaboração da política urbana nacional e na Secretaria Executiva da CNPU, que repetiram o PROPUR como caldeirão onde fermentavam convergências e divergências, o ponto e o contraponto que promoviam o

saber que compete à universidade promover para cumprir seu papel na sociedade, explicou o autor.

O fim do período autoritário e o avanço na abertura política iniciou em 1975 e começou a se concretizar em 1979, com significativas alterações na condução da política econômico-financeira e no entendimento do processo de planejamento. A centralização dos recursos financeiros foi intensificada e o planejamento de médio e de longo prazos ficaram esquecidos. Nesse período, foi elaborado do Anteprojeto LNDU/1976, pela CNPU, que será abordado na Fase 3.

### **8.5 CNDU – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (1979)**

As funções relacionadas ao desenvolvimento regional e urbano foram deslocadas da SEPLAN para o MINTER, ao qual ficou vinculado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado em 1979, quando a CNPU foi extinta, e também foi criada a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano. O MINTER também abrigou o BNH, a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) e as superintendências de desenvolvimento regionais. A EBTU ficou subordinada ao Ministério dos Transportes. A divisão mais setorializada dos problemas, resultou em menor credibilidade ao planejamento urbano, o que dificultou a continuidade da implementação da política urbana, já que o CNDU não contava com o poder presidencial e estava subordinado a um ministério, no mesmo nível dos demais, analisou Francisconi (2021a).

O CNDU estava encarregado de propor a PNDU e acompanhar sua execução, conforme diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento. O conselho contava com o apoio técnico e administrativo da secretaria geral desse ministério e era presidido pelo seu ministro<sup>104</sup>. O CNDU tinha as atribuições específicas de:

- I. propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II. propor os programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano;
- III. propor a programação anual do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975, e de outros recursos destinados a programas de desenvolvimento urbano, a serem despendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente os relativos a habitação,

---

<sup>104</sup> O CNDU era composto pelo: Ministro de Estado do Interior, na condição de presidente; secretários-gerais da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e dos ministérios da Fazenda, dos Transportes, da Indústria e do Comércio e do Interior; presidentes do Banco Nacional da Habitação (BNH) e da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU); três membros nomeados pelo Presidente da República, com mandato de dois anos, prorrogável por igual período.

- saneamento, áreas industriais, transporte urbano e administração metropolitana e municipal;
- IV. propor os instrumentos fiscais, financeiros e creditícios;
- V. propor a legislação básica e complementar;
- VI. expedir normas e diretrizes (BR, Decreto 83.355/1979, art. 3º).

A execução da PNDU, desde 1974, devia ocorrer de forma descentralizada, conforme princípio estabelecido na reforma administrativa federal de 1967, por meio das superintendências regionais de desenvolvimento, dos estados, distrito federal, territórios, regiões metropolitanas e municípios. Para a CNPU, indicou Francisconi (2021a), o objetivo era o apoio a "uma estrutura de núcleos urbanos que acompanhasse a estratégia de desenvolvimento", como constava na primeira proposta; entretanto, para o CNDU, o Desenvolvimento Urbano deveria simplesmente promover "a melhoria da qualidade de vida nas cidades".

A reunião, no MINTER, do CNDU, da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, da SEMA, do BNH e das superintendências de desenvolvimento regional evidenciava uma compreensão das inter-relações entre o planejamento urbano e o regional, mas distanciava esses organismos do foco centralizador da política econômico-financeira e fragilizava a ação do Conselho. Os mesmos males que afetaram a atuação da CNPU atingiram o CNDU: poucos recursos, tempo escasso e inexistência de poder coercitivo para uma ação mais contundente de ordenamento do território e do planejamento metropolitano e municipal, avaliou Francisconi (2021a). O resultado final foi que "[...] a estratégia proposta pelo CNDU não chegou a ser assimilada pela cúpula governamental e o Conselho acabou tendo uma atuação bem mais débil que a pensada originalmente" (FRANCISCONI, 2021a, p. 189).

A SEPLAN/PR elaborou o III PND com indicações bastante genéricas para as políticas regional e urbana a fim de coincidir com a abertura política e a implantação de regime democrático. Foi o ápice, no Brasil, do tecnicismo territorial para promover o desenvolvimento nacional e regional e refletiu uma expectativa tardia e utópica, similar às políticas e programas adotados em países europeus e em outros menos desenvolvidos, capitalistas e comunistas, a partir dos anos 1960, mas na contramão da transição política do país, avaliou Francisconi (2021a).

## **8.6 MDU – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE (1985-1990)**

O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) foi criado em 1985 mediante a consideração de que somente um órgão de nível ministerial disporia de um instrumento adequado para formular e desenvolver políticas públicas coerentes e efetivas nas áreas do desenvolvimento social (BR, Decreto 91.145/1985). O MDU ficou responsável pelas políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente e incorporou o BNH, o CNDU, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), a EBTU e o DNOS. Sua extinção ocorreu em 1990 (BR, Decreto 99.604/1990), com a alteração da estrutura regimental da SEMA.

A proposta para o MDU foi avaliada, por Francisoni (2021a), como a oportunidade de implementar, efetiva e integradamente, a política urbana que era lentamente desenhada e experimentada nos períodos anteriores. Contudo, criticou o autor, a chance foi perdida:

ao adotar o mote 'tudo pelo social', o novo governo integrou a temática urbana às políticas sociais e compensatórias, abandonando políticas de natureza econômica ou territorial nos moldes adotados em décadas anteriores. O Ministério não conseguiu impor-se como órgão coordenador e normativo das questões urbanas. Em vez disto, perdeu-se no jogo político intensificados com a redemocratização do país e acabou por exercer uma política de atendimentos pontuais e clientelísticos, bem distantes e aquém das esperanças que nele foram depositadas pelos vários segmentos envolvidos com o planejamento urbano (FRANCISCONI, 2021a, p. 197).

A cúpula do MDU defendia o municipalismo, sem muita interferência do Governo Federal, e preconizava o aumento da autonomia e o fortalecimento do poder municipal, ou seja, a municipalização da gestão urbana, a dominância dos aspectos sociais, o fortalecimento da população no processo de planejamento e gestão urbana e a entrega aos Estados da governança das funções de interesse comum em metrópoles, aglomerados urbanos e microrregiões. Os resultados da implementação dessa concepção serão identificados e analisados na Fase 3 deste trabalho.

O problema da implementação da política urbana, avaliou M. A. Souza (2010), foi de cunho político e metodológico. O essencial da política era compreender a sociedade e o espaço como uma totalidade, mas não foi possível pela estreiteza da compreensão teórica sobre a urbanização por parte dos economistas no poder, que continuavam a ter uma visão contábil da sociedade, por parte dos donos do poder e pela avidez dos interesses que representavam, conflitantes com uma política urbana mais orgânica.

## **CAPÍTULO 9 | NÍVEL ESTADUAL – AGÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E PLANOS METROPOLITANOS**

Os estados eram organizados e regidos pelas constituições e pelas leis que adotassem e detentores de todos os poderes não conferidos pela Constituição Federal à União ou aos Municípios (CF, 1967, art. 13, § 1º). Cabia, especificamente ao estado, entre outros princípios, assegurar a autonomia municipal e a elaboração orçamentária e a fiscalização orçamentária e financeira, inclusive a aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos Municípios (CF, 1967, art. 13). Portanto, o nível estadual era o regrador, o controlador e o intermediário da relação da união com o município. Aos municípios, era assegurada a autonomia municipal ao que fosse de seu peculiar interesse (CF, 1967, art. 16). Os municípios que tivessem interesses comuns, como era o caso de uma região metropolitana, poderiam criar entidades por meio de consórcio ou convênios, para as quais o estado poderia destinar financiamento (CF, 1967, art. 145). As regiões metropolitanas podiam ser estabelecidas pela União, mediante lei complementar, compostas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum (CF, 1967, art. 145, VI, § 10).

### **9.1 EXPERIÊNCIAS INICIAIS DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO**

A Constituição do estado do Rio Grande do Sul determinava que o estado, mediante lei complementar, podia estabelecer regiões geoeconômicas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma comunidade socioeconômica, para a realização de serviços de interesse comum (RS, CE, 1967, art. 178). A Constituição do estado de São Paulo, determinava que o estado podia criar áreas ou regiões de desenvolvimento prioritário, de um ou mais municípios, para realizar obras e serviços necessários à solução dos problemas de interesse comum, em harmonia com o planejamento estadual (SP-E, CE, 1967, art. 120). No capítulo da Ordem Econômica e Social, entre outros deveres, cabia ao estado:

- I. promover o desenvolvimento econômico e social mediante planejamento, estímulo à planificação municipal e incentivo à iniciativa particular de interesse da comunidade;
- II. estabelecer diretrizes para a integração dos planos municipais e regionais no planejamento estadual e nacional, expedindo normas técnicas convenientes;

III. incentivar o desenvolvimento tecnológico conveniente às necessidades do País e às peculiaridades regionais, utilizando-se dos meios oficiais, da iniciativa particular, da pesquisa universitária e da especialização de seus profissionais (SP-E, CE, 1967, art. 119).

A demora em regulamentar a criação de regiões metropolitanas, em nível federal, avaliou Lucchese (2018), deveu-se possivelmente à disputa que ocorria entre os ministérios interessados em se tornarem os executores dessa política, pois tratar das regiões metropolitanas conferia ao titular da pasta uma posição de poder. Havia uma disputa entre o MPCG, onde estava o IPEA, e o MINTER. Contudo, em paralelo, nos estados e municípios, havia iniciativas de forma uma região metropolitana.

No Rio Grande do Sul, em 1967, foi criado o Grupo de Coordenação Administrativa e Técnica, na Secretaria das Obras Públicas do Estado (SOP), motivado pela condição imposta aos municípios e estados de apresentar plano de aplicação de créditos para receber auxílios da União (CF, 1967, art. 13, § 5º), pelos termos do acordo básico de cooperação técnica, firmado em 30 de novembro de 1963, entre os Governos do Brasil e da República Federal da Alemanha e pelo disposto no Sétimo Convênio Complementar ao referido Acordo Básico, firmado a 25 de janeiro de 1967, entre os dois Governos.

A região abrangida pelos municípios membros da Associação do Vale do Rio dos Sinos apresentava importância socioeconômica devido à polarização que exercia, à proximidade de Porto Alegre e à inserção, mesmo que parcial, na área metropolitana. Essas condições reforçavam a importância da região e a necessidade de aproveitar a presença, no estado, da equipe técnica alemã, encarregada da elaboração de um plano geral para regularização do Rio dos Sinos (RS, Decreto 18.638/1967).

O Grupo de Coordenação<sup>105</sup> estava encarregado de elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região do Rio dos Sinos. O conjunto das atribuições de cada coordenação demonstrou a implementação das ideias constantes no planejamento integrado, como, por exemplo, coordenação de tarefas administrativas dentro e fora da SOP; previsão orçamentária; compatibilização entre planos de trabalho e diretrizes básicas do Governo e seus planos de ação; integração, no plano regional, de todos os planos setoriais ou específicos em andamento e pertinentes à região; estabelecer relações com quaisquer entidades públicas ou privadas que viessem a desempenhar tarefas, alocar recursos e formular proposições que

---

<sup>105</sup> O Grupo de Coordenação era composto por um coordenador administrativo, um coordenador técnico, três coordenadores de equipe e um assistente de coordenação técnica.

objetivassem o desenvolvimento global ou setorial da região; eficácia e racionalidade na execução dos objetivos básicos (RS, Decreto 18.638/1967).

Não foi possível determinar com mais precisão o período em que iniciaram os estudos voltados para a região metropolitana de Porto Alegre. Viegas (2016) explicou que os estudos iniciaram na década de 1960, nos órgãos de estado e de município voltados ao urbanismo, SOP e Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) respectivamente. Inicialmente, era utilizado o termo “Grande Porto Alegre”, depois passou para região metropolitana, quando, em 1969, na Polícia Civil da Secretaria da Segurança Pública do Estado, foi criado o Departamento de Polícia Metropolitana (RS, Decreto 19.998/1969) por iniciativa das prefeituras de Porto Alegre e de Canoas.

A SOP, criada em 1890, a partir de 1957, teve papel essencial na institucionalização do planejamento nos municípios como prática de Estado e como prática profissional por meio de capacitações técnicas. A secretaria firmava convênio com prefeituras locais desde a década de 1930, para financiar e assistir a elaboração dos primeiros planos diretores do estado que, mais tarde, passaram a incorporar a metodologia do planejamento integrado. A atuação do SERFHAU, no período de 1964 a 1974, no Rio Grande do Sul, teve repercussão maior no sentido de reafirmar a atuação da SOP, no estado, que já iniciara o processo de institucionalização do planejamento, demonstrou Jahn-Verri (2014).

As ações adotadas em nível federal e estadual prepararam o nível municipal para a institucionalização do planejamento. No caso do Rio Grande do Sul, por meio da atuação do estado, do município e da universidade, foi vivenciada uma circulação de ideias sobre planejamento e urbanismo que foram aplicadas de forma inovadora, apontou C. F. Souza (2019). Essa base conduziu à institucionalização do planejamento urbano integrado, no estado, a começar ainda antes dos anos 1970.

Nos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, foram criados os grupos voltados ao planejamento metropolitano. Este, em 1967, criou o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRA) e aquele, em 1970, o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM). O GERM estava encarregado da elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região (RS, Lei 6.748/1974). Em Curitiba, no Plano Preliminar de Urbanismo (PMC, 1965), de 1964, foi apontada a necessidade de pensar na “Região Urbana de Curitiba”.

## **9.2 AS PRIMEIRAS REGIÕES METROPOLITANAS – LEI FEDERAL 14/1973**

As regiões metropolitanas foram criadas, em nível federal, pela Lei Complementar nº 14/1973 (BR), o que levou à transformação do GERM em Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) e do GEGRAM em Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. (EMPLASA). Os novos órgãos, criados em 1974, incorporaram as atribuições dos grupos executivos.

A lei federal definiu que, em cada região metropolitana, tinha um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. O Conselho Deliberativo era constituído por cinco membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado. Esse conselho estava encarregado de promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns e de coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, de modo a unificar aos serviços comuns. O Conselho Consultivo era encarregado de opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana e de sugerir, ao Conselho Deliberativo, a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns (BR, Lei 14/1973).

Foram considerados, de interesse metropolitano, os seguintes serviços comuns aos municípios que integravam a região: (I) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; (II) saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; (III) uso do solo metropolitano; (IV) transportes e sistema viário; (V) produção e distribuição de gás combustível canalizado; (VI) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; (VII) outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (BR, Lei 14/1973, art. 5º).

A METROPLAN foi criada com as atribuições principais definidas em lei e seu estatuto foi aprovado por decreto no ano seguinte. O papel da fundação era: (a) executar tarefas relacionadas com a elaboração e atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Porto Alegre, com a programação e a execução dos serviços comuns e com a coordenação da execução de programas e projetos de interesse da mesma Região, as quais, por meio de convênios ou contratos, lhe fossem delegadas pelo Conselho Deliberativo; (b) coordenar programas e projetos de interesse dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, não relacionados como serviços comuns, quando autorizada pelo Conselho Deliberativo; (c) prestar quaisquer outros serviços, compatíveis com suas finalidades, quando,

por meio de instrumento próprio, lhe fossem atribuídos pelo Conselho Deliberativo (RS, Lei 6.748/1974, art. 3º).

A fundação era composta pela Diretoria, pelas diretorias de Planejamento e Programação, de Assessoramento e Controle Externo e Administrativa, e pelo Conselho Curador. As atribuições da METROPLAN apareceram mais detalhadas junto com sua estrutura, no estatuto (RS, Decreto 23.871/1975, art. 7º), e institucionalizaram, no nível metropolitano, a concepção de planejamento integrado que começou a ser discutida no início dos anos 1960, na América Latina, e teve continuidade na elaboração da PNDU, no Brasil.

### **9.3 AGÊNCIAS DE AUXÍLIO AO PLANEJAMENTO**

Na Secretaria de Estado dos Negócios do Interior do estado de São Paulo, em 1975, foi criado o Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal (CEPAM), complementado com nome de Fundação Prefeito Faria Lima em 1976. O órgão ficou encarregado de prestar assistência técnica aos municípios do estado, difundir a técnica de administração municipal, promover estudos e pesquisas, capacitar funcionários públicos e prestar consultoria na elaboração de legislação e planejamento urbano municipal, entre outras funções (SP-E, Lei nº 7.694/1972).

Agências civis independentes dedicadas exclusivamente aos problemas de planejamento municipal também foram criadas em alguns estados. Uma das referências da época foi o IBAM, associação civil sem fins lucrativos, criada em 1952, a partir da FGV e com apoio da USAID, com sede no Rio de Janeiro. Sua fundação recebeu o apoio das associações municipais e dos movimentos relacionados ao municipalismo brasileiro. A atuação do instituto foi nacional e a uma de suas principais atividades foi assessorar municípios e capacitar técnicos.

## **CAPÍTULO 10 | NÍVEL MUNICIPAL – AGÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

Algumas atividades praticadas na secretaria de obras, no departamento/divisão de urbanismo, na década de 1940, em São Paulo, e de 1950, em Porto Alegre, vinculadas ao plano urbanístico, começavam a demonstrar aproximações da concepção de planejamento urbano com uma análise social. O plano começou a adquirir complexidade e passou a demandar

estrutura administrativa e pensamento correspondentes, de modo a separar planejamento de obras.

As agências de planejamento municipal, no Brasil, a partir da concepção do planejamento integrado, começaram a ser criadas nas capitais, em meados da década de 1960. No município de Curitiba, em 1965, foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), um dos primeiros órgãos municipais específicos de planejamento que incorporou a concepção do planejamento urbano na sua estrutura e atribuições e também com maior independência na atuação. Dois anos depois, em São Paulo, foi criado o Grupo Executivo do Planejamento (GEP), transformado, em 1972, em Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), com cargos semelhantes aos de uma secretaria municipal. No município de Porto Alegre, em 1969, foi criado o Gabinete Municipal de Planejamento e Coordenação (GAPLAM) incorporado pela Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), criada em 1975.

## **10.1 CURITIBA, PR**

### **10.1.1 Plano de Urbanização de Curitiba (1943) e o Departamento de Urbanismo**

No mandato de Rozaldo de Mello Leitão (1940-set/1940), o arquiteto e urbanista Alfred Agache foi contratado, via empresa Coimbra Bueno & Cia Ltda, para elaborar o Plano de Urbanização de Curitiba. A elaboração foi de 1941 a 1943 e contou com a participação dos engenheiros da prefeitura. O plano, dividido em quatro volumes, apresentou características do plano urbanístico e foi estruturado em: Plano das Avenidas<sup>106</sup>; Centros Funcionais ou Centros Especializados<sup>107</sup>; Código de Obras e Zoneamento<sup>108</sup>; e Espaços Livres<sup>109</sup> (PMC, 1943). Foram definidos centros especializados para a cidade, crescimento radial com base em princípios de circulação e ligação entre os diversos centros propostos. A história formal do planejamento urbano de Curitiba, avaliou o IPPUC (s.d.a), iniciou com o Plano de Urbanização em 1943.

O plano propôs uma reestruturação administrativa e a criação de um Departamento de Planejamento e Urbanismo. Os órgãos municipais envolvidos com essa atividade eram o

---

<sup>106</sup> O Plano das Avenidas foi aprovado em fevereiro de 1942 e previu crescimento viário com avenidas perimetrais e radiais para interligar os centros e proporcionar saídas livres da cidade.

<sup>107</sup> Na parte de Centros Funcionais, foram previstas as edificações públicas e especificações sobre as privadas, ambas com seus respectivos usos, a fim configurar os centros e suas respectivas funções.

<sup>108</sup> O Código de Obras e Zoneamento foi entregue à Prefeitura no primeiro semestre de 1942 e estava em revisão pelos seus departamentos.

<sup>109</sup> Na parte de espaços livres, foi tratado sobre praças e parques, seus respectivos programas de necessidades, localizações e questões de arborização.

Departamento de Obras e Viação, com o diretor engenheiro João Macedo Sousa, e o Departamento de Edificações, Cadastro e Patrimônio, com o diretor engenheiro Arnaldo Isidoro Beckert, por meio da Seção do Plano da Cidade, com o chefe engenheiro Osvaldo Kuss (PMC, 1943).

A Seção do Plano da Cidade foi responsável pela revisão do Boletim PMC nº 12/1943, que tratou sobre o Plano de Urbanização de Curitiba. Ao final do boletim, foi indicada a criação da Comissão do Plano da Cidade, com referência ao que fora feito no Rio de Janeiro, para colaborar com a eficácia na aplicação do plano. A comissão era um órgão consultivo para apresentar estudos, sugestões e emitir opinião sobre as diversas fases da aplicação do plano. Naquela época, existia o Conselho Técnico do Plano da Cidade de Estética Urbanística e de Educação e Cultura, criado em 1948, responsável por opinar e dar sugestões referentes aos assuntos de urbanismo, estética da cidade, educação e cultura. O conselho era composto por onze membros com notória capacidade técnica, intelectual e artística indicados pelas suas respectivas entidades e nomeados pelo Prefeito<sup>110</sup>, contudo não tinha nenhuma interferência na administração (CTBA, Lei 26/1948).

A administração municipal, em 1955, estava estruturada em: órgãos de aconselhamento, onde estavam as comissões e conselhos; órgãos de assessoramento do prefeito; órgãos auxiliares; e órgãos de linha. Os dois últimos órgãos eram compostos por departamentos, correspondentes às secretarias municipais. De modo geral, os órgãos de linha eram os executores das decisões pensadas e tomadas pelos demais. A lei mais antiga que menciona o Departamento de Planejamento e Urbanismo é a de reorganização dos órgãos municipais, de 1955, mas não há clareza sobre sua criação, se foi decorrente do Plano de Urbanização e do Departamento de Urbanismo. Estrutura administrativa de Curitiba e do Departamento de Planejamento e Urbanismo no Anexo Q.

Os assuntos de urbanismo estavam vinculados ao Departamento de Urbanismo<sup>111</sup> e ao Conselho de Urbanismo (CTBA, Lei 699/1953). O Departamento de Planejamento e Urbanismo

---

<sup>110</sup> O Conselho Técnico do Plano da Cidade de Estética Urbanística e de Educação e Cultura era composto por representantes do: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura por meio de um arquiteto; Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura por meio de um engenheiro; Faculdade de Engenharia; Associação Médica do Paraná; Ordem dos Advogados; Academia Paranaense de Letras; Instituto Histórico-Geográfico; Associação Paranaense de Imprensa; Sociedade Amigos da Cidade; Academia de Letras "José de Alencar"; Centro de Letras do Paraná (CTBA, Lei 75/1948).

<sup>111</sup> Não foi possível confirmar a data em que o departamento foi criado, pois a legislação municipal disponível para consulta, na internet, inicia no ano de 1948.

era composto pelas divisões do Plano Diretor, de Estudos e Projetos, de Zoneamento, de Fiscalização de Obras e Posturas.

O Conselho de Planejamento e Urbanismo foi criado para emitir sugestões e pareceres sobre os problemas que lhe fossem submetidos pelo Executivo referentes a planejamento e urbanismo<sup>112</sup> (CTBA, Lei 1.127/1955). Os órgãos da prefeitura não constantes na lei de reorganização foram considerados extintos. Esse modo de tratar sobre a estrutura municipal em documento legal de reestruturação, que extingue qualquer órgão não mencionado, dificulta o rastreamento e a compreensão da trajetória e da atuação administrativa municipal.

A implementação do Plano de Urbanização, além da execução das obras previstas, gerou o Plano Piloto de Zoneamento e Uso, elaborado pelo Departamento de Urbanismo, com definição da taxa de ocupação, que dividiu a cidade em zonas Residencial, Industrial, Comercial e Rural. Na mesma lei, foi criada a Comissão de Zoneamento<sup>113</sup> para decidir sobre pedidos de uso e erros ou falsa interpretação das normas da lei (CTBA, Lei 1.875/1960).

O município foi dividido em unidades de vizinhança, como política de desenvolvimento físico, social e econômico. Cada unidade devia ter os elementos necessários para atender às necessidades fundamentais do habitante, como morador de uma coletividade, com os elementos mínimos essenciais de sistema viário, escola primária, área verde para recreação pública e legislação para regular o uso e a utilização do solo (CTBA, Lei 1.908/1960).

O coeficiente de aproveitamento foi instituído em 1961, com a peculiaridade da área total do lote, a ser considerada para o cálculo, compreender metade da área das ruas na parte correspondente às testadas (CTBA, Lei 2.100/1961). O valor dos coeficientes eram bem generosos e a área construída ainda poderia ser aumentada quando aplicadas soluções em pilotis.

A Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (URBS) foi criada em 1963, como sociedade por ações, para administrar o Fundo de Urbanização e Saneamento (FURBS) (CTBA, Lei 2.295/1963). A companhia estava encarregada de planejar e executar obras e

---

<sup>112</sup> O Conselho de Planejamento e Urbanismo era composto por representantes do: Poder Executivo Municipal; Poder Legislativo Municipal; Instituto de Engenharia do Paraná; Associação Comercial do Paraná; Federação das Indústrias do Estado do Paraná; Associação Médica do Paraná (médico sanitário); Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, ou advogado pela mesma indicado (CTBA, Lei 1435/1957).

<sup>113</sup> A Comissão de Zoneamento era composta por: engenheiro assistente técnico do Departamento de Urbanismo; engenheiro assistente técnico do Departamento de Edificações; engenheiro chefe da Divisão de Planejamento, do Departamento de Urbanismo; engenheiro chefe da Divisão do Plano Diretor, do Departamento de Urbanismo; engenheiro chefe do Serviço de Zoneamento, Divisão de Planejamento, do Departamento de Urbanismo; e dois vereadores da Câmara Municipal de Curitiba.

serviços de competência municipal. No mesmo período, de 1963 a 1965, não foi possível definir a data, foi criada a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), em decorrência da política habitacional (CTBA, Lei nº 2.515/1964), cujas ações municipais eram por intermédio da URBS.

### **10.1.2 Plano Preliminar de Urbanismo (1965) e Plano Diretor (1966)**

O Departamento de Urbanismo, em outubro de 1964, abriu concorrência para a elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo. A proposta selecionada foi da Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda em colaboração com Jorge Wilhelm Arquitetos Associados. O serviço foi financiado pela Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR)<sup>114</sup> e o contrato foi assinado em 9 de fevereiro de 1965. Em julho de 1965, foram realizados debates públicos, no Seminário Curitiba de Amanhã, para discutir a proposta com a população (IPPUC, s.d.b) e, em 1966, foi aprovado o Plano Diretor para Curitiba (CTBA, Lei 2.828/1966).

Os objetivos do plano preliminar foram definir a situação econômica e social e as tendências prováveis de desenvolvimento urbanístico para a posterior elaboração das diretrizes do plano diretor; fixar programa de ação, com estudo e definição de obras necessárias e de imediata execução, acompanhadas das respectivas justificativas técnicas e econômicas; propor medidas jurídico-legislativas para a adequada execução do planejamento previsto, orientação da expansão urbana e impedir que problemas se agravassem e acarretassem ônus futuros ao município; definir estudos complementares necessários à elaboração do plano diretor e ao equacionamento da "Região Urbana de Curitiba".

A segunda edição do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba (PMC, 1965) possui 347 páginas (94 de anexos e 31 de apêndice), além de 50 pranchas de grandes dimensões, a maioria na escala 1:25.000, índice no Anexo R. Para a elaboração do plano, foi criado um grupo local de acompanhamento, composto por técnicos do Departamento de Urbanismo, por profissionais locais e por representantes de vários órgãos ligados aos problemas urbanos. O objetivo do grupo era participar das reuniões periódicas de discussão sobre o desenvolvimento da cidade e sua estrutura urbanística. Na introdução do plano, Wilhelm destacou o caráter preliminar para estabelecer e debater premissas socioeconômicas e urbanísticas a serem desenvolvidas

---

<sup>114</sup> A CODEPAR foi criada em 1962 para promover o desenvolvimento econômico do Paraná, com os objetivos de conceder crédito para obras de infraestrutura, auxiliar o setor industrial e agropecuário, realizar financiamentos e investimentos.

posteriormente. O plano foi elaborado em quatro meses e foi necessário realizar muitos inquéritos e levantamentos devido à falta de informações, destacou o arquiteto (PMC, 1965).

O plano preliminar iniciou com uma análise da situação socioeconômica e urbanística, identificou problemas e fez projeções sobre o crescimento da população, os setores da economia, empregos, veículos motorizados, sistema viário, trânsito, adensamento, parcelamento e uso do solo e demanda por serviços urbanos e comunitários. O problema habitacional foi abordado a partir de estudo contratado pela COHAPAR e financiado pela CODEPAR, *Moradia, esperança e desafio*, realizado em 1963.

A partir das análises e projeções, foram definidas as diretrizes de urbanização, o programa de ação e os meios de execução. O programa de ação foi dividido em curto, médio e longo prazo. O curto prazo era de aplicação imediata, no período do mandato do prefeito da época, que terminava no final de 1966, e estava embasado no plano preliminar. As principais metas eram elaborar o plano diretor e aprovar sua lei, continuar as obras iniciadas na gestão e adaptá-las às diretrizes do plano diretor e iniciar as obras prioritárias. Em síntese, eram ações para enfrentar imediatamente a expansão urbana em função de uma visão de futuro, baseada nas perspectivas socioeconômicas e premissas urbanísticas.

O médio prazo compreendeu o período de quatro a cinco anos, de 1967 a 1970, e o longo prazo, o período de dez anos, até o ano de 1980. As atividades deles já constavam no plano diretor. A programação, em cada prazo, era composta por ações legislativas, legais, de projeto, de execução de obras e financeiras, detalhes da programação inicial no Anexo S.

O plano diretor, a ser elaborado pelo município, estava dividido em duas etapas de execução, a primeira, já definida no plano preliminar, de imediata aplicação, e a segunda, a ser aprovada em fases sucessivas, por meio de propostas e serem elaboradas em conformidade com as diretrizes estabelecidas no anteprojeto da lei do plano diretor anexo ao plano preliminar. As diretrizes deviam ser instituídas por meio de lei a ser aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito. As normas e regulamentos, decorrentes das diretrizes, eram objeto de decretos ou instruções, para não haver necessidade do Legislativo intervir em problemas tipicamente administrativos, já que tivera participado das diretrizes gerais.

O Departamento de Urbanismo, conforme indicado no Plano Preliminar, devia tornar-se mais eficiente, bem como capacitado. Durante a elaboração do Plano Diretor e dos detalhes urbanísticos, foi recomendado contratar assessoramento do arquiteto autor do plano

preliminar, “a fim de evitar a solução de continuidade dos trabalhos” (PMC, 1965, p. 209). O anteprojeto da lei do plano diretor, apresentado no apêndice do plano preliminar, estava estruturado em disposições preliminares; diretrizes do plano referentes ao sistema viário, ao zoneamento, ao loteamento e à edificação; recursos financeiros para o plano; órgãos para a execução do plano; e disposições gerais. As análises e proposições constantes no plano preliminar e no plano diretor já sistematizam as práticas de planejamento dentro de uma visão de processo e apontavam a necessidade de reestruturação administrativa.

O plano preliminar previu os custos da programação e estabeleceu relação entre arrecadação e densidade, de modo a avaliar a arrecadação que determinada densidade iria gerar e sua respectiva demanda por serviços urbanos. Foi proposto acrescentar, como fonte do FURBS, as multas por infração das normas da edificação e outras dotações ou subvenções que lhe fossem atribuídas<sup>115</sup>. Os custos das obras do plano que propiciassem especial valorização nas propriedades poderiam ser recuperados mediante contribuição de melhoria. A tributação da propriedade urbana devia considerar e promover os objetivos do plano e, para a revisão da legislação tributária, foram indicados incentivos à implantação desse e aumento de tributos para os usos desconformes.

O território do município foi dividido em área urbana, de expansão urbana e rural. O zoneamento não abrangia a área rural enquanto fosse utilizada para fins rurais. A área era considerada urbana quando continha edificações, sarjeta e, pelo menos, dois serviços públicos fundamentais. Em cada zona urbana, havia usos do solo permitidos e permissíveis a critério da Comissão de Zoneamento do Departamento de Urbanismo, qualquer outro uso não especificado era proibido. Foram definidos afastamento, densidade, tamanho mínimo de lote e de testada, taxa de ocupação, altura. O reloteamento e a construção de torres com uso misto de comércio e habitação foram incentivados. Após a publicação da lei do plano diretor, no prazo de 30 dias, deviam ser regulamentados o zoneamento e o loteamento urbanos, segundo as diretrizes do plano, e, em seis meses, as normas de edificação.

A administração municipal foi avaliada com sobreposição de atribuições entre entidades voltadas ao setor físico da cidade: o Departamento de Urbanismo, o Departamento de Obras e a URBS. A proposta foi deixar aquele encarregado da aprovação de projetos, cadastro e fiscalização de obras particulares, elaboração e acompanhamento do plano diretor; esse encarregado da execução de pavimentações e projeto e execução de edifícios públicos, etc.;

---

<sup>115</sup> Não foi possível localizar a legislação referente ao FURBS devido à data.

essa encarregada do planejamento, projeto, empreendimento e execução de obras especiais, como, por exemplo, os quatro centros secundários, a zona especial rododiferroviária, obras de arte de vulto, assessoria em planejamento requisitada por municípios vizinhos, etc. (PMC, 1965).

Para a execução do plano, foi proposta reestruturação administrativa do Departamento de Urbanismo, com a criação da Diretoria do Escritório do Plano, para elaborar o Plano Diretor e os detalhes urbanísticos para completar o plano preliminar, Diretoria Geral, com assessoria técnica e assistência administrativa, e Diretoria de Cadastro e Aprovação de Projetos. Os órgãos inferiores às diretorias podiam criados por decretos. Os cargos de diretores da Diretoria do Escritório do Plano deviam ser ocupados por funcionário arquiteto ou engenheiro e da Diretoria de Cadastro e Aprovação de Projetos, por engenheiro ou arquiteto do Departamento de Urbanismo.

O plano preliminar identificou que as forças atuantes na modificação do espaço defendiam interesses e exerciam pressões sobre quem decidia em nível político. Era imprescindível, para a realização do plano, que ele fosse conhecido e aceito pela população. A coleta de sugestões para implantação e a divulgação do plano, que deveria ter os meios de divulgação estabelecidos em regulamentação, cabia ao Departamento de Urbanismo.

O anteprojeto proposta para a lei do plano diretor instituía o plano e aprovava o plano preliminar, a fim orientar e controlar o desenvolvimento territorial do município. O objetivo, que era propiciar melhores condições urbanas, retomou concepções do plano urbanístico, ao definir que essas melhores condições eram para a plena realização das funções de habitar, trabalhar, recrear e circular. Contudo, o período pode ser considerado como de transição para o planejamento integrado. O plano preliminar, como seu autor o descreveu, “[...] condensa as proposições técnicas para o Plano Diretor de Curitiba e sugere providências complementares para a sua implantação” e constitui “[...] roteiro orientador dos planos setoriais e dos programas de ação da Prefeitura, no presente e no futuro. É uma lei rígida nas diretrizes, mas flexível nos detalhes” (PMC, 1965, p. 317). Essa referida flexibilização, ausente nos planos urbanísticos, implicava processo permanente e constante de planejamento.

O plano preliminar apresentou características marcantes do planejamento integrado: processo de planejamento, continuidade entre etapas do processo, permanência do processo, integração, conhecimento técnico e capacitação, autonomia político-administrativa:

o presente relatório apresenta o plano preliminar e diretrizes para o plano diretor; este é conceituado como o prosseguimento e detalhamento daquele e deverá ser elaborado e constantemente adaptado por uma estrutura técnica permanente e funcionalmente entrosada na administração municipal. Esta estrutura deverá ter recursos e autoridade para realmente poder implantar o plano diretor (PMC, 1965, p. 189).

Planejar era sinônimo de assegurar o planejamento como processo, desde as etapas preliminares à da elaboração do plano até a implementação e controle, de modo a incluir também demais meios, setores e níveis político-administrativos necessários: “o planejamento territorial consubstanciado no Plano Diretor instituído por esta Lei, deverá integrar, oportunamente, o planejamento global socioeconômico do Município, a ser elaborado por uma Assessoria de Planejamento integrado, do Gabinete do Prefeito” (PMC, 1965, p. 334).

A relação do planejamento urbano com o metropolitano foi prevista para a etapa de adaptação e complementação periódicas dos detalhes técnicos do plano, com vista ao desenvolvimento harmônico da cidade e da região metropolitana de Curitiba. Essa foi considerada composta pelo município da capital, as áreas limítrofes e demais territórios que, em função do desenvolvimento socioeconômico, pudessem vir a se integrar no plano, mediante consórcio intermunicipal (PMC, 1965).

A integração e a autonomia do planejamento ainda não apareceram bem definidas, como vieram a estar na criação do IPPUC. O planejamento era integrado, mas ainda com os setores dispersos na estrutura administrativa. A centralização ocorria no Prefeito, devido à assessoria que recebia do setor do planejamento físico que estava em nível superior aos demais setores: "a posição ideal para as tarefas do planejamento físico, seriam em uma assessoria do Prefeito, acima de todos os departamentos, assessorando-os por sua vez. Esta assessoria deveria integrar os planejamentos econômico, social e físico" (PMC, 1965, p. 190).

O Plano Diretor de Curitiba foi instituído por lei composta por diretrizes básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município (CTBA, Lei 2.828/1966). Entretanto houve algumas alterações, como, por exemplo, proporcionar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar social da comunidade, bem como da região metropolitana de Curitiba. As funções da cidade, do planejamento urbanístico, foram abstraídas.

O anteprojeto da lei tinha mais detalhes e mais conteúdo que a lei aprovada. Essa, resumidamente, apresentou características de um plano urbanístico, ao definir que a implementação do plano diretor estava organizada em duas etapas, a primeira, que era a

imediate aplicação das diretrizes básicas, divididas em sistema viário, zoneamento de uso do solo e previsão de áreas, o que também compreendia loteamento, renovação urbana, preservação e revitalização histórica, obras/edificações, serviços e equipamento comunitários. A segunda etapa, composta por fases sucessivas, era a programação proposta pelo IPPUC, com base nas diretrizes, ou seja, eram as etapas seguintes do processo de planejamento. O detalhamento dos projetos, realizado pelo IPPUC, gerou, na década de 1970, transformações física, econômica, cultural e social, avaliou o IPPUC (s.d.b).

A importância da disponibilização e do fácil acesso aos documentos produzidos pelo processo de planejamento, especialmente, nesse caso, o plano preliminar, para fins de análise histórica e da prática do planejamento foi reforçada. O plano preliminar tinha análise e proposições extensas que, embora instituídas por lei simplificada, foram institucionalizadas por meio de práticas complexas e coerentes com o plano, realizadas pelo IPPUC.

O IPPUC disponibiliza, por meio da sua biblioteca e do *website*, documentos decorrentes do processo de planejamento e demais bibliografias utilizadas pelos seus técnicos nessa atividade. O acesso a esse material é de extrema importância social e científica, pois permite compreender, monitorar e avaliar o processo de planejamento, tanto por parte da população, para saber como está a implementação do plano, como por parte científica, para avaliações mais complexas. É a transparência do processo que conscientiza a população e colabora para assegurar o planejamento. O mesmo não ocorre em muitos outros municípios.

### **10.1.3 IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (1965)**

O IPPUC foi criado, na gestão de Ivo Arzúa Pereira (1962-1966), como autarquia, o que lhe conferiu personalidade jurídica própria, maior autonomia administrativa e financeira. Essa condição, teoricamente, pois é um caso a ser verificado, possibilita maior independência política do governo municipal e maior seriedade técnica na atuação do órgão. As atribuições iniciais<sup>116</sup> do instituto vão ao encontro da concepção do planejamento como processo integrado, que foram

- I. Elaborar e encaminhar ao executivo local estudos para a instituição do Plano Diretor de Curitiba, e subsequentemente, sugerir as modificações que se fizerem necessárias;
- II. Promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do desenvolvimento do Município;

---

<sup>116</sup> Em 1991, foi acrescida, ao IPPUC, a atribuição VII. Em 2019, foram ajustadas as atribuições I, IV, V e VII e foram acrescentadas as número VIII a XIV.

- III. Apresentar sugestões sobre projetos de Lei ou medidas administrativas que possam ter repercussão no planejamento integrado do Município;
  - IV. Colaborar com os órgãos da Administração Municipal, para a ordenação e racionalização do Planejamento Integrado do Município;
  - V. Criar condições de implementação e continuidade do planejamento e estabelecer a adaptação constante dos planos setoriais ou globais às realidades dinâmicas do desenvolvimento do Município;
  - VI. Coordenar o Planejamento local com as diretrizes do planejamento Federal, regional ou estadual.
- Compete, ainda, ao IPPUC:
- I. Elaborar estudos visando a perfeita adaptação das obras municipais ao Plano Diretor do Município;
  - II. Sugerir estímulos e restrições tributários ou administrativos necessários à implantação do Plano Diretor e à realização dos programas setoriais;
  - III. Promover convênios com a Universidade do Paraná e outras entidades de ensino, visando o aperfeiçoamento de profissionais de nível universitário;
  - IV. Promover períodos de estágios para estudantes universitários;
  - V. Realizar demais atividades de interesse do planejamento urbano (CTBA, Decreto 1.910/1965, art. 1º).

O instituto era composto pelo Conselho Deliberativo, com 14 membros<sup>117</sup>, e pela Diretoria Executiva, estrutura e atribuições no Anexo T. Os representantes dos órgãos e entidades que compunham o Conselho Deliberativo, presidido pelo prefeito municipal, deviam trazer, ao seu conhecimento, todos os assuntos que pudessem interessar ao planejamento integrado do município ou à sua região metropolitana. Eram considerados órgãos consultivos do IPPUC todas as associações de classes com sede em Curitiba, ligadas ao desenvolvimento do Município, bem como os órgãos municipais, estaduais e federais, que se dispusessem a colaborar.

A Diretoria Executiva era composta por cinco membros, o diretor e os supervisores, que dirigiram os órgãos auxiliares da diretoria: Supervisão de Planejamento Econômico-Social; Supervisão de Planejamento Físico-Territorial; Supervisão de Implantação; Supervisão Jurídica; Secretaria Administrativa; Secretaria Técnica. A condição para ocupar o cargo de Diretor Presidente era formação em Engenharia Civil, Arquitetura ou Economia, com notório conceito no campo de formação e requisito semelhante também era aplicado para o cargo de supervisor. Esses requisitos reforçavam a necessidade do gerenciamento das atividades do órgão com embasamento no conhecimento mais técnico e menos político. As decisões políticas ficavam a cargo do Conselho Deliberativo.

---

<sup>117</sup> O Conselho Deliberativo do IPPUC era composto por: um representante da Câmara Municipal, todos os membros da Diretoria Executiva, um representante de cada um dos departamentos de Urbanismo, de Obras, dos Serviços de Utilidade Pública, de Concessões e Permissões, Bem Estar e Social, Rodoviário Municipal, da URBS e da COHAB.

O planejamento da área de informática do município foi assumido pelo IPPUC em 1989, por meio da Supervisão do Centro de Processamento de Dados, que foi extinta, em 1995, e foi criado o Instituto Curitiba de Informática. As atribuições do IPPUC foram ampliadas na reforma administrativa em 1991 (CTBA, Lei 7.671/1991), quando foi acrescida a de elaborar os orçamentos plurianual e anual de investimentos da prefeitura e acompanhar as metas físico-financeiras dos programas e projetos, de modo a articular e consolidar tais ações entre as unidades administrativas do município.

A trajetória do IPPUC demonstrou um avanço significativo na institucionalização do planejamento. O instituto não demonstrou ter sofrido abalos semelhantes aos ocorridos nas secretarias de planejamento correspondentes nos municípios de São Paulo e de Porto Alegre, que serão analisadas adiante. Contudo, a continuidade da trajetória e sua relação com o processo de planejamento são casos a serem analisados devido à referência que se tornaram. Francisconi (2021a, p. 93) avaliou que

o Plano Diretor impulsionou Curitiba como o melhor exemplo de trabalho continuado de formulação de novos conceitos urbanísticos-ambientais e de mobilidade urbana, implantados mediante um sistema efetivo de planejamento e gestão urbana, por meio do qual os produtos dos técnicos do IPPUC [...] foram absorvidos e incorporados pela população [...] e aperfeiçoados pelas administrações que se seguiram.

## 10.2 SÃO PAULO, SP

As obras públicas, em São Paulo, eram administradas pela Intendência de Obras Municipais, criada em 1892, para executar as construções, serviços e obras em benefício comum dos habitantes e embelezamento das povoações (SP, Lei 01/1892). A intendência, na gestão de Antonio Prado (1899-1911), foi transformada em Seção de Obras da Secretaria Geral da Prefeitura<sup>118</sup>. Essa era inteiramente técnica e encarregada de todas as obras, alinhamentos, controle da execução dos planos, plantas ou padrões de embelezamento da cidade e povoados, arruamentos, caminhos, construções, ajardinamentos e arborizações (SP, Acto 01/1899).

A estrutura administrativa, em 1945, foi considerada inadequada para abordar os problemas do município frente ao crescimento significativo da metrópole e à complexidade dos interesses econômicos e sociais. A situação envolvia necessidades diversas, como, por exemplo, as de ordem urbanística e social, comum às capitais grandes. A proposta buscava a

---

<sup>118</sup> As intendenções foram extintas e suas atividades organizadas nas duas repartições criadas: Secretaria Geral da Prefeitura e Thesouro Municipal (SP, Acto 01/1899).

descentralização administrativa, especialização de funções e liberação da autoridade superior para função coordenadora e diretiva, a fim de assegurar, ao Executivo municipal, condições necessárias para realizar programas administrativos que abordssem de forma mais abrangente as necessidades sociais e urbanísticas (SP, Decreto-lei 333/1945). A administração municipal avaliou que

não seria lícito ao Poder Público recusar-se ao atendimento de interesses de tal ordem, sob o pretexto ou o infundado receio de um acréscimo de despesas, especialmente quando – como é o caso – se procure adotar uma fórmula prudente de reorganização, enquadrada em reduzidos encargos financeiros; considerando, ainda, que dentro desse pensamento de descentralização, especialização e melhor definição de responsabilidades, cumpre também agrupar os serviços que sejam afins ou correlacionados, por forma a se garantir a necessária eficiência e unidade de ação (SP, Decreto-lei 333/1945).

A primeira tentativa de desenvolvimento planejado, avaliou a PMSP (1968), foi o *Estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo*, de 1930, do Eng. Prestes Maia, mas o plano foi parcialmente executado. Posteriormente, em 1957, foi realizada a *Pesquisa de Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana*, pela SAGMACS e por uma equipe da prefeitura, entretanto, por ser uma pesquisa, a utilização ficou limitada a servir de subsídio para outros estudos, principalmente pelo Departamento de Urbanismo. A pesquisa não gerou uma proposta efetiva de ação.

A trajetória da estrutura administrativa para o planejamento, bem como o Plano Urbanístico Básico (PUB) de 1968, foram marcos importantes no processo de institucionalização do planejamento urbano. Contudo a atuação posterior do Executivo e as perdas de função da agência responsável pelo planejamento demonstrar-se-ão pontos críticos de retrocesso.

### **10.2.1 Secretaria de Obras e Serviços – Departamento de Urbanismo (1945)**

A Seção de Obras foi transformada em Secretaria de Obras e Serviços, em 1945, e, em 1947, foi estruturada de forma a já demonstrar princípios de planejamento como processo, com departamentos de Obras Públicas, de Serviços Municipais, de Arquitetura, de Urbanismo, de Cadastro, Avaliações e Taxa de Melhoria; e com Comissão Orientadora do Plano da Cidade (COPC) e Comissão de Estética. Estrutura administrativa no Anexo U e estrutura da secretaria no Anexo V.

O Departamento de Urbanismo estava encarregado das providências necessárias à elaboração, realização e defesa do plano da cidade. Sua estrutura já apresentava princípios de funções que caracterizaram as etapas do processo de planejamento: Divisão de Pesquisas, Regulamentação e Divulgação; Divisão de Planejamento Geral; Divisão do Desenvolvimento do Plano; Serviço de Biblioteca e Arquivo; Serviço de Pesquisas Urbanas; Serviço Técnico. Na organização administrativa de 1954, o departamento ficou encarregado da elaboração, realização e defesa do plano diretor. Apesar da insuficiência de recursos, o departamento definiu várias diretrizes gerais, que orientaram parcialmente o crescimento urbano, avaliou a PMSP (1968).

A Comissão Orientadora do Plano Diretor (SP, Lei 4.494/1954) substituiu a COPC e teve algumas modificações na gestão de Jânio Quadros (1953-1955). Na sua composição, passaram a ser incluídos dois cidadãos, designados pelo Prefeito, entre pessoas de notório saber e reconhecida probidade. Quanto às atribuições, as inclusões mais significativas foram apreciar os projetos relativos ao plano, articular o plano com os municípios vizinhos, em busca de um plano regional, e fazer recomendações para os projetos elaborados pelas unidades técnicas da prefeitura. Entretanto foi verificado, segundo análise da PMSP (1968), que a comissão nunca chegou a exercer uma influência decisiva no planejamento do município.

### **10.2.2 GEP – Grupo Executivo do Planejamento de São Paulo (1967)**

O GEP foi criado na gestão de José Vicente Faria Lima (1965-1969), em 1967, diretamente subordinado ao prefeito. As considerações apresentadas para sua criação destacaram a necessidade de um órgão para centralizar e abordar os problemas de explosão demográfica – a população quadruplicou de 1940 a 1966 e a previsão era de atingir 10 milhões de habitantes em 15 anos –; de crescimento desordenado da cidade; e de questões econômico-financeiras, dinamização de obras e serviços municipais, reestruturação administrativa, planejar em longo prazo e prever condições futuras.

As duas últimas considerações do documento que criou o GEP especificaram o tipo de planejamento com que o órgão deveria proceder: processo permanente, setorial, geral, integrado de forma horizontal e vertical, municipal e metropolitano. Essas condições foram consideradas necessárias para enfrentar a interdependência dos problemas urbanos de natureza física, econômica, social e administrativa.

O estudo econômico-financeiro e pré-projeto do metrô também foi destacado, a importância estava na contribuição com dados e elementos técnicos para definir um sistema de transportes harmônico com o planejamento geral. Na última consideração, sobre princípios do planejamento integrado, o planejamento urbano foi definido como um processo permanente e dinâmico que deve ser implantado com flexibilidade para adequar-se ao crescimento da Cidade, estendendo-se a toda a área Metropolitana da Grande São Paulo (SP, Decreto 6.942/1967).

As atribuições conferidas ao GEP representaram um avanço no processo de institucionalização do planejamento: (1) reunir, analisar e coordenar os estudos, projetos e legislação existentes e os em andamento nas unidades especializadas da Prefeitura, ligados ao planejamento urbano físico, econômico e social, em entrosamento com o Departamento de Urbanismo; (2) coordenar e orientar as medidas pertinentes ao PUB, inclusive as de pesquisa e diagnóstico, de estudo e elaboração de diretrizes básicas, de planos setoriais e projetos; superintender e orientar serviços contratados e fiscalizar seu cumprimento; (3) acompanhar e fiscalizar os estudos e contratos do PUB e inicialmente exercer a função de órgão implantador do mesmo, até a constituição de órgão próprio; (4) estruturar e propor a celebração de convênios visando a cooperação, entrosamento e implementação de planos setoriais e regionais (SP, Decreto 6.942/1967).

A estrutura do GEP era um coordenador, um secretário executivo e seis membros designados pelo prefeito, sendo um deles o Diretor do Departamento de Urbanismo e os demais escolhidos entre pessoas de reconhecida capacidade e experiência. A direção geral dos trabalhos e o contato com o prefeito competia ao coordenador. O secretário executivo estava encarregado de supervisionar as tarefas técnico-administrativas da Secretaria Executiva do GEP e demais tarefas que fossem atribuídas pelo coordenador.

O Grupo de Economia e Finanças (GEF)<sup>119</sup> foi criado em 1971, na gestão de José Carlos de Figueiredo Ferraz (1971-1973), para centralizar o planejamento econômico-financeiro, elaborar os planos plurianuais, fazer a projeção da situação econômico-financeira municipal e analisar as repercussões na economia, como subsídios à fixação da política econômico-

---

<sup>119</sup> O GEF era composto por cinco membros designados pelo Prefeito, sendo um deles com a função de Coordenador. As atribuições do GEF eram: I. A análise da situação econômico-financeira do Município, sua projeção e estudo de possíveis alternativas; II. O aperfeiçoamento do processo de administração financeiro-orçamentária do Município, seus métodos e sistemas; III. O aperfeiçoamento do processo tributário municipal, seus métodos e sistemas (SP, Decreto 9.607/1971).

financeira. Os órgãos diretos e indiretos do Executivo deviam colocar à disposição do grupo todos os elementos que fossem necessários as suas atividades (SP, Decreto 9.607/1971).

O GEP e o GEF representaram a possibilidade de unir dois setores do planejamento e também duas etapas, plano e programação, via prefeito municipal, para este prever recursos para viabilizar as propostas apresentadas por aquele. O GEP, avaliou a PMSP (1968), foi um passo importante no desenvolvimento do processo de planejamento na Capital de São Paulo, entretanto não existia, na Administração Municipal, um sistema integrado de planejamento, o que era essencial para a compatibilização dos programas setoriais e o estabelecimento de um plano de trabalho uno e harmonioso.

### **10.2.3 PUB – Plano Urbanístico Básico (1968)**

O Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) (PMSP, 1968) foi elaborado pelas empresas Asplan S.A., Leo. A. Daly Company, Montor-Montreal e Wilbur Smith and Associates, com financiamento da USAID e da Financiadora de Estudos de Projetos S.A. (FINEP), órgão ligado ao MPCG. O plano é composto por 6 volumes, estrutura no Anexo X, e o principal volume a ser analisado é o 6º, referente à administração pública, cuja estrutura está detalhada no mesmo anexo.

O plano analisou os aspectos físicos, sociais e econômicos, as necessidades futuras do município e recomendou orientar o desenvolvimento urbano a partir dos seguintes elementos: estrutura urbana, circulação e transportes, setores sociais e de serviços urbanos e a implantação do plano. O volume 6 abordou a estrutura administrativa, a formulação de instrumentos legais, administrativos e financeiros, e a definição de estratégia de planejamento para implantação do plano, onde constou um roteiro para a aplicação do PUB, ou seja, o esse passou a determinar o processo de planejamento.

As diretrizes gerais foram apresentadas seguidas de recomendações específicas de trabalhos referentes à estrutura de planejamento, à criação de novos órgãos e à legislação básica, a fim de propiciar as condições institucionais para desenvolver e detalhar o plano e permitir o início imediato de sua implantação. As principais diretrizes quanto ao planejamento, definiram as práticas a serem adotadas pelo Executivo no sentido de torná-lo uma prática institucionalizada:

- Instituir um sistema dinâmico, flexível e permanente de planejamento no Município, dando continuidade ao processo já iniciado, e participar ativamente da implantação de um sistema metropolitano de planejamento;

- Elevar a qualidade e a eficiência das operações administrativas e da prestação de serviços para melhor atendimento da população;
- Aperfeiçoar a legislação relativa ao controle do desenvolvimento urbano;
- Conceder incentivos econômicos e fiscais para estimular os investimentos públicos e particulares no desenvolvimento da estrutura urbana proposta (PMSP, 1968, p. 7).

E as proposições foram:

- Implantar um sistema de planejamento municipal, que compreende: Conselho de Desenvolvimento Integrado do Município, que definirá a política geral de desenvolvimento e do qual farão parte o prefeito e os principais responsáveis pela administração; e Escritório Municipal de Planejamento, com a atribuição principal de desenvolver e manter atualizado o processo de planejamento do Município.
- Participar ativamente da criação e organização de um sistema de planejamento metropolitano composto de sete grandes órgãos específicos [...].
- Criar um Centro Municipal de Documentação e Processamento de Dados, inclusive utilizando teleprocessamento, para fornecer as informações atualizadas necessárias à implantação do Plano e para suprir a Administração nas necessidades de processamento de dados.
- Propiciar o treinamento de pessoal técnico e administrativo para todos os programas propostos e especialmente de pessoal especializado em planejamento urbano.
- Incentivar a participação da comunidade no processo de planejamento ao nível municipal e distrital [...].
- Criar uma companhia de desenvolvimento urbano [...].
- Criar novos órgãos necessários ao desenvolvimento dos programas propostos no Plano, tais como o Serviço Autônomo de Águas e Esgotos [...].
- Adotar a cobrança de contribuição de melhoria [...].
- Encaminhar à Câmara Municipal o projeto de Lei Básica do Plano Urbanístico de São Paulo e regulamentá-la para a implantação da estrutura urbana proposta.
- Adotar o programa proposto de investimentos a médio prazo (1969-1974) [...] necessário à execução das obras previstas pelo Plano (PMSP, 1968, p. 10).

Na estratégia de planejamento, foi apresentado o método e os objetivos do planejamento e a caracterização e o agrupamento das funções urbanas. O inter-relacionamento dos objetivos com as funções urbanas era realizado mediante a elaboração de matrizes de decisão compostas por matriz: de diretrizes, de critérios espaciais, de programas e de implantação. Essa parte incluiu um estudo sobre a participação da comunidade no processo de planejamento, onde foram sugeridas fórmulas de aproveitamento dos meios de informação para facilitar a participação. Como os programas dependiam também da participação ativa da iniciativa privada, foram recomendados instrumentos para estimular as atividades produtivas.

Os programas de investimento de médio e de longo prazos baseavam-se nas recomendações de todos os setores do plano e compreendiam a indicação dos investimentos

por função e fontes de recurso. Para sua implementação, foi apresentado um programa de investimento de médio prazo, até 1975.

Para a implantação do plano, foi realizada uma análise ampla sobre as despesas e receitas municipais e possíveis receitas de níveis superiores para estimar os recursos disponíveis em médio prazo, de 1969 a 1974, e longo, de 1969 a 1990. A receita e as despesas na Grande São Paulo também foram analisadas e foi proposta uma previsão de recursos financeiros para o desenvolvimento da área metropolitana.

A legislação foi analisada nos três níveis. No nível municipal, foram apresentadas análise da legislação existente ligada ao planejamento e recomendações – acompanhadas dos respectivos textos legais – sobre a institucionalização do PUB, do Sistema de Planejamento do Município e outras disposições legais necessárias. No nível estadual e federal, foram analisadas as legislações e apresentadas recomendações de alterações visando à implantação do PUB.

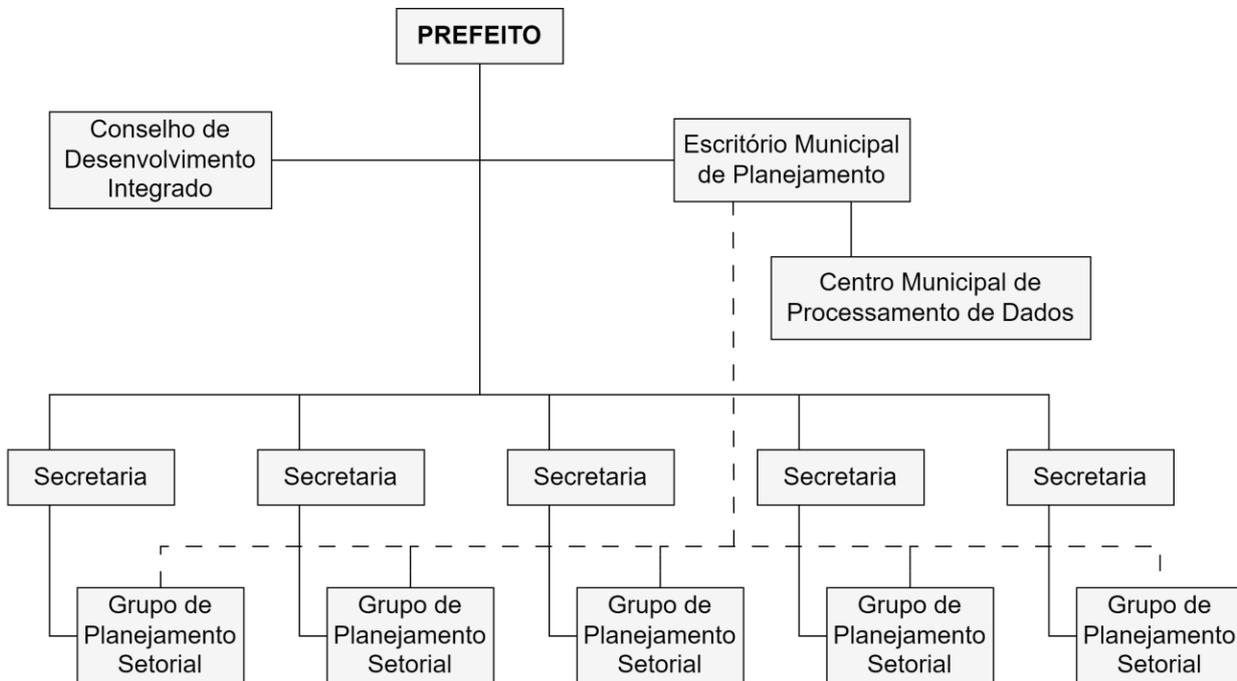
A organização administrativa foi analisada secretaria por secretaria e no conjunto, com um organograma da estrutura administrativa municipal. Foram apontadas sobreposições de competências em nível vertical e horizontal. No nível horizontal, o GEP e o Departamento de Urbanismo estavam responsáveis por atividades de planejamento urbano. Na escala metropolitana, foram identificados os serviços a serem desempenhados e foi proposta a organização para o planejamento.

Cada criação ou ajuste de nome e de atribuições de secretaria municipal estava seguido de justificativa. De modo geral, foram apresentadas recomendações de adequações aos programas do PUB e às proposições do sistema de planejamento municipal e do órgão central de planejamento, para possibilitar o desenvolvimento municipal orientado e dirigido de modo sistemático e racional. Na administração centralizada, junto com as secretarias, foi proposto o Conselho de Desenvolvimento Integrado do Município; o Escritório Municipal de Planejamento; o Centro Municipal de Documentação e Processamento de Dados; a Coordenação das Administrações Regionais; e o Departamento de Administração do Município.

O sistema de planejamento, estrutura no Quadro 22, foi visto como elemento essencial à atuação do Executivo:

a formulação de um sistema de planejamento para o Município de São Paulo tem por finalidade oferecer à Administração Municipal o instrumental permanente para ordenar de forma eficiente a ação municipal. O planejamento é um processo dinâmico e permanente, que se deve incorporar à Administração como sistema de trabalho. Deve ser, ainda, um processo político, admitido por toda a comunidade, de forma que os planos sempre

reflitam as suas aspirações. Por outro lado, é fundamental que os planos sejam exequíveis, técnica e financeiramente. Muitos esforços tem sido realizados para elaboração de planos, mas não para a implantação efetiva de um sistema de planejamento (PMSP, 1968, p. 126).



Quadro 22: Estrutura proposta para o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo. Fonte: reelaborado por Tochetto com base no PUB (1968).

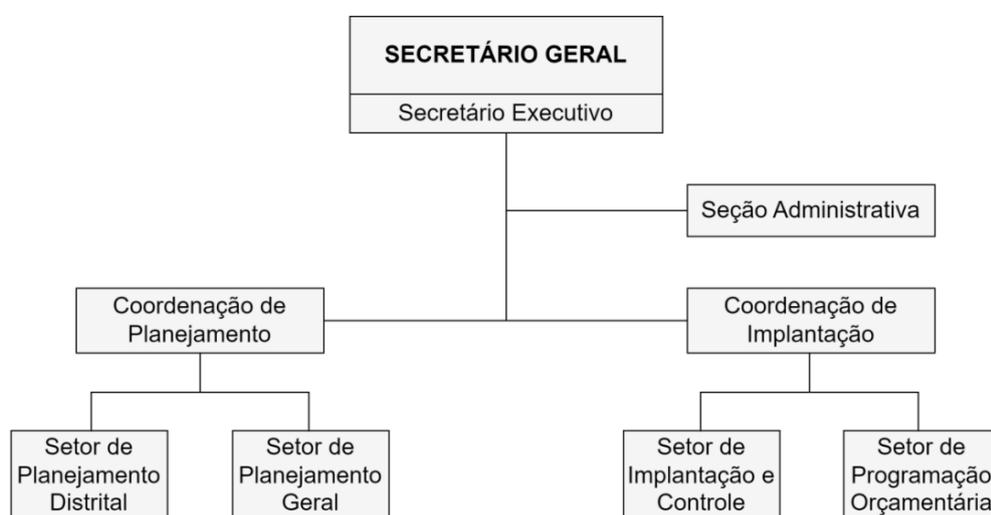
Um dos motivos do sistema proposto pelo plano era justamente para torná-lo flexível e atender de forma mais eficiente às demandas administrativas e da sociedade:

o sistema proposto deve ser flexível e dinâmico, para adaptar-se às condições que forem surgindo no decorrer de sua execução. O dinamismo do sistema será assegurado através de um fluxo contínuo de informações entre as várias unidades envolvidas no processo de planejamento, da revisão dos planos e programas e da adaptação da estrutura administrativa à novas situações (PMSP, 1968, p. 129).

A principal função dos órgãos integrantes do sistema era servir de *staff* do prefeito para coordenar as atividades nos campos urbanístico, econômico e financeiro, e prestar assessoria técnica aos diversos setores da Administração na programação de suas atividades. A execução dos planos cabia às secretarias, por meio dos departamentos, e aos demais órgãos autárquicos e paraestatais seguidos de seus respectivos de grupos de planejamento setorial, como órgão de assessoria técnica, responsável pela realização de estudos, elaboração e controle de programas e orçamentos-programas.

O Conselho de Desenvolvimento Integrado, presidido pelo prefeito e composto por representantes da administração municipal<sup>120</sup>, era o órgão de cúpula do sistema. Entre outras tarefas, devia formular a política de desenvolvimento integrado do município, aprovar as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), aprovar as propostas de orçamento plurianual de investimentos e de orçamento-programa do município.

O PUB apresentou um projeto de lei para instituir o sistema de planejamento e regulamentar os diversos órgãos integrantes do sistema e, particularmente, o Escritório Municipal de Planejamento, estrutura no Quadro 23, para substituir o GEP. A minuta de PL regulamentou o escritório, relacionou suas atribuições, tratou sobre o corpo técnico e a capacitação necessários nos vários setores de planejamento.



Quadro 23: Estrutura proposta para o Escritório de Planejamento.  
Fonte: reelaborado por Tochetto com base no PUB (1968).

O Escritório Municipal de Planejamento, diretamente subordinado ao prefeito, era o órgão técnico central do sistema e nele também ficou centralizado o orçamento e o plano plurianual. Suas atribuições, entre outras, eram: desenvolver o processo de planejamento do município, elaborar o PDDI e propor as medidas necessárias à sua implantação; promover a integração do sistema de planejamento municipal com o sistema de planejamento metropolitano; opinar sobre anteprojetos de lei relacionados com o desenvolvimento do Plano Diretor; elaborar as propostas de orçamento plurianual de investimentos e de orçamento

<sup>120</sup> O Conselho de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo é composto por: secretários municipais; coordenador das administrações regionais; presidentes da Companhia do Metropolitano de São Paulo e da Companhia Metropolitana de Habitação; funcionários do Escritório Municipal de Planejamento e do Centro Municipal de Documentação e Processamento de Dados.

programa do município; orientar a elaboração dos planos setoriais de todas as atividades da prefeitura; acompanhar a execução física e financeira dos programas e avaliar os resultados do PDDI, procedendo à sua revisão periódica; promover a realização de estudos e diagnósticos relacionados com o planejamento municipal; selecionar áreas prioritárias de planejamento; propor a criação de conselhos de representação, visando a promover a participação da comunidade no processo de planejamento; promover estudos, visando à atualização administrativa do Município; autorizar a execução de grandes edificações e grandes loteamentos (PMSP, 1968, p. 207).

O processo de planejamento foi reforçado:

[...] o planejamento é um processo uno e contínuo, devendo ser encarado como uma sequência em que cada uma das etapas está intimamente ligada às demais. Nesse sentido, o programa de trabalho é, em grande parte, um desenvolvimento do Plano Urbanístico Básico, prevendo sua atualização e continuando em nível mais detalhado a coleta e análise de informações, a elaboração de estudos e diagnósticos e a proposição de programas e documentos legais (PMSP, 1968, p. 207).

Embora existisse o GEGRAN, o plano considerou necessário um sistema mais eficiente e viável. Era necessário determinar a área operacional metropolitana e identificar as funções e serviços que deveriam ser consideradas de interesse metropolitano, já que, devido à amplitude, extrapolavam a capacidade de resolução de um município isoladamente, como, por exemplo: planejamento metropolitano; controle do uso do solo; habitação; abastecimento (grandes entrepostos); transportes públicos; sistema de vias expressas; captação, tratamento e adução de água; emissários, tratamento e disposição final de esgotos; controle da poluição ambiental; e proteção contra enchentes.

O cargo de secretário-geral devia ser ocupado por alguém de reconhecida capacidade em problemas urbanos e que exercesse também a função de secretário do Conselho de Desenvolvimento Integrado e de integração do escritório com as demais unidades administrativas da prefeitura. O secretário executivo, com especialização em planejamento, era responsável pela coordenação, ao nível técnico, dos trabalhos do escritório.

O volume 6 do PUB é uma extensa análise da administração pública seguida também de um extenso compilado de procedimentos articulados indicados para a institucionalização do planejamento integrado como processo no município de São Paulo. É o manual do sistema de planejamento, ou seja, a estrutura, os procedimentos, a capacitação de recursos humanos e os instrumentos essenciais ao planejamento. O sistema, como o próprio plano chamou,

representou o detalhamento e o desenvolvimento das ideias em discussão sobre o planejamento integrado.

O PUB, avaliou o arquiteto e urbanista Cândido Malta Campos-Filho<sup>121</sup>, apresentou inédita visão metropolitana e tem sido criticado indevidamente por ser completo “demais” e, portanto de “difícil aplicação”. O fato de ter se tornado um relatório engavetado para inglês ver, como afirmou Villaça, não implicou na sua inutilidade intrínseca, como Villaça equivocadamente concluiu, criticou Campos-Filho.

É possível que a complexidade do PUB tenha espantado técnicos e políticos que buscavam o menor esforço. O PUB ficou conhecido pelo grande volume de páginas e, a partir dele, não foi instituída nenhuma lei específica de plano dentro de uma visão de planejamento. Contudo ele proporcionou as análises e o embasamento necessário para a lei do PDDI-SP e para a criação da COGEP, ou seja, foi o ponto de partida para a institucionalização do planejamento integrado em São Paulo.

Os estudos para a PNDU, para o PUB e demais planos diretores da época levaram a pesquisas, com levantamento de dados e análises sociais, econômicas, físico-territoriais e institucionais jamais realizadas anteriormente. A partir dessas análises e propostas setorizadas, foi proposto um plano de desenvolvimento e um sistema, ambos integrados, para o processo de planejamento. Contudo a complexidade atingida pela proposta do sistema e pelo processo de planejamento e as possibilidades abertas por isso, bem como a capacidade de controle criada, não agradou a muitos e não interessou a muitos outros.

#### **10.2.4 PDDI-SP – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São Paulo (1971)**

O PDDI-SP foi instituído na administração de José Carlos de Figueiredo Ferraz (1971-1973), para ordenar e disciplinar o desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo, de forma a propiciar o bem estar da comunidade. Já de partida, o plano estabeleceu os quatro setores do planejamento integrado. Nos objetivos, foram retomadas as quatro funções urbanas, definidas pelo CIAM, de habitar, circular, trabalhar e cultivar o corpo e o espírito. Contudo os objetivos não ficam limitados a essas funções, pois o objetivo mais importante, para viabilizar todos os demais, foi o de instituir, em caráter permanente, dinâmico e flexível, o

---

<sup>121</sup> Cândido Malta Campos-Filho é arquiteto, urbanista e professor formado na FAU-USP em 1959. Atua no seu escritório URBE Planejamento, Urbanismo e Arquitetura SS Ltda e também como militante das causas públicas em prol de uma cidade mais produtiva, justa e sustentável ambientalmente. Iniciou a vida pública como técnico do GEGRAN, órgão da Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo.

Sistema Municipal de Planejamento Integrado (SMPI) compreendido por: (a) uma comissão municipal de desenvolvimento integrado, com caráter consultivo; (b) um órgão técnico de planejamento integrado do Município, dotado de um centro de dados; (c) grupos de planejamento setorial, junto aos setores funcionais, sujeitos à orientação do órgão de planejamento integrado (SP, Lei 7.688/1971, art. 2º, III).

As diretrizes básicas do plano foram estruturadas com base nos quatro setores: desenvolvimento urbano, com diretrizes gerais relativas à organização físico-territorial; desenvolvimento econômico; organização administrativa da Prefeitura; e desenvolvimento social, onde constou a habitação entendida pelo conjunto residência, serviços urbanos e equipamentos sociais dimensionados de maneira integrada e a melhor coordenação e integração permanente dos programas públicos e privados de desenvolvimento social, de modo a abranger educação, saúde pública, habitação, bem estar social, recreação, cultura e esportes.

Em metas e padrões, foram definidos os critérios de medição e referências para controle, monitoramento e avaliação dos resultados e o cumprimento das diretrizes. O plano definiu parâmetros e procedimentos para controlar e avaliar sua própria aplicação.

#### **10.2.5 COGEP – Coordenadoria Geral de Planejamento (1972-1982)**

A COGEP foi criada em janeiro de 1972 e o GEF foi extinto em novembro do mesmo ano. A coordenadoria era composta por Gabinete do Coordenador Geral de Planejamento (GAB), Conselho Orientador de Planejamento (COP), Comissão do Zoneamento (CZ), Centro de Metodologia e Documentação, Diretoria de Planejamento e Diretoria de Implantação. Estrutura detalhada e atribuições no Anexo Y. A Comissão Orientadora do Plano Diretor foi extinta.

O cargo de coordenador geral de planejamento era equivalente ao de secretário de administração, motivo pelo qual, muitas vezes, é utilizado o termo “secretário da COGEP” por Campos-Filho, mas, em termos de funções, deve ser visto como superior por coordenar secretários e estar junto ao Prefeito. A coordenadoria assumiu as atribuições que o PUB indicara para o Escritório Municipal de Planejamento e o PDDI-SP definira como um dos seus objetivos: (I) promover o processo de planejamento integrado do desenvolvimento do Município; (II) estabelecer diretrizes e coordenar as atividades de planejamento dos órgãos municipais e entidades vinculadas à Prefeitura; (III) elaborar planos que envolvam atividades de mais de uma secretaria ou de quaisquer outros órgãos vinculados ao município; (IV) assessorar o Prefeito nos assuntos relacionados com a implantação do PDDI-SP; (V) promover o

entrosamento com os demais órgãos ou entidades de planejamento que tenham atuação ou influência na área do Município; (VI) propor medidas para a participação da comunidade no processo de planejamento (SP, Lei 7.694/1972, art. 2º).

O cargo de Secretário Coordenador do Planejamento, na COGEP, foi ocupado por Campos-Filho de 1976 a julho de 1981, nas administrações de Olavo Setúbal (1975-1979) e de Reynaldo de Barros (1979-1982). O tempo do secretário, relatou Campos-Filho (2017), era ocupado principalmente em atendimentos de partes interessadas em fazer andar os processos administrativos de novas edificações e de uso do solo mediante interpretações da legislação mais convenientes aos seus interesses individuais. Alguns milhares de processos se acumularam, na COGEP, especialmente quando envolviam questões relativas ao Código de Obras, objeto de uma comissão especial, a CPCO.

A análise e aprovação de projetos estava vinculada ao planejamento, mas o resultado prático não era positivo. A solução foi criar a Secretaria da Habitação e do Desenvolvimento Urbano (SEHAB) (SP, Decreto 14.451/1977), para a COGEP ocupar-se exclusivamente do planejamento integrador frente à setorização da estrutura administrativa. A SEHAB assumiu a análise e aprovação de projetos, os assuntos referentes à habitação popular e aos projetos urbanos destinados às classes médias e altas, de modo a controlar a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) e a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB)<sup>122</sup> e assumiu a elaboração e implementação de projetos urbanos de grande porte e as futuras Operações Urbanas.

A criação da SEHAB, avaliou Campos-Filho (2017), foi um passo para a ampliação do escopo normatizador do parcelamento, uso e ocupação do solo tradicional da COGEP, que passou a planeja-lo, sem maior preocupação com a aprovação de projetos urbanos ou de arquitetura. A coordenadoria ficou responsável pelas questões relacionadas à aplicação da lei de zoneamento quando essa dependia de análise caso a caso, pelos técnicos do DENUso, ou em caso de dúvidas sobre a formulação legal. Durante a gestão de Campos-Filho, não costumavam ocorrer dúvidas sobre a formulação legal, pois era realizado exame técnico e a CZ

---

<sup>122</sup> A EMURB foi uma empresa pública vinculada à prefeitura de São Paulo, criada em 1971 (SP, Lei 7.670/1971) para atuar no replanejamento urbano do município, majoritariamente nas áreas em processo de transformação ou deterioração. A reestruturação do Edifício Martinelli, do Palácio das Indústrias, as reurbanizações do Vale do Anhangabaú, da Praça da Sé e da Praça Roosevelt, e a conversão de vias centrais em calçadões destacam-se entre as principais obras realizadas pela empresa.

era consultada excepcionalmente<sup>123</sup>; ao contrário do que passou a ocorrer posteriormente, em que quase tudo passa pela Comissão Técnica da Legislação Urbanística (CTLU), que substituiu a CZ, relatou Campos-Filho (2017).

A COGEP foi reorganizada, no ano seguinte ao da criação da SEHAB, e passou a ser estruturada da seguinte forma: Gabinete do Secretário Coordenador do Planejamento (GAB); Conselho Orientador do Planejamento (COPLAN); Comissão de Zoneamento (CZ); Departamento do Orçamento Plurianual (DOPLAN); Departamento Normativo do Uso do Solo (DENUSO); Departamento de Informações ao Planejamento (DIPLAN). Estrutura detalhada e atribuições no Anexo W. As atribuições da coordenadoria passaram a ser:

- I. Promover o processo de planejamento integrado do desenvolvimento do Município;
- II. Promover o entrosamento com os demais órgãos ou entidades de planejamento que tenham atuação ou influência na área do Município;
- III. Elaborar estudos para as reuniões dos Conselhos Intersecretariais de Transporte e Desenvolvimento Urbano (CODEVIN), e Desenvolvimento Social (CODESO), bem como assessorá-los;
- IV. Proceder a estudos de revisão periódica do Plano Diretor do Desenvolvimento Integrado do Município (PDDI-SP), ajustando-o conforme a evolução do Município;
- V. Elaborar e rever os orçamentos plurianuais de investimentos do Município;
- VI. Elaborar e rever as normas de uso e ocupação do solo;
- VII. Estudar a classificação das atividades, a delimitação das zonas de uso e o enquadramento dos casos omissos, nos termos da legislação de uso e ocupação do solo. (SP, Decreto 15.584/1978, art. 2º).

A ampliação de escopo da coordenadoria, explicou Campos-Filho (2017), também visava à integração entre os diversos campos de conhecimento envolvidos, como, por exemplo, as diversas engenharias, as ciências biológicas e as ciências sociais, principalmente a geografia, a economia e a sociologia urbanas. O objetivo era superar a costumeira atuação compartimentada restrita ao campo profissional específico, de cada secretaria, autarquia e empresa municipal.

O prefeito Setúbal buscava, na assessoria técnica da COGEP, uma visão de conjunto da sua administração e de futuro da cidade com base numa visão integradora, relatou Campos-Filho (2017) e considerou a criação dos conselhos intersecretariais uma “inovação do planejamento e gestão”. Foram instituídos, no Gabinete do Prefeito, três conselhos intersecretariais para integrar decisões: o Conselho de Transporte e Desenvolvimento Urbano

---

<sup>123</sup> A CZ tinha atribuição de órgão normativo e consultivo sobre a legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo, excluída a legislação relativa ao Código de Edificações, vinculada à Comissão de Edificações e Uso do Solo (CEUSO), e sem prejuízo da competência da Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU).

(CODEVIN); o Conselho de Desenvolvimento Social (CODESO); e o Conselho da Reforma Administrativa (CRAM), para modernizar e tornar mais eficiente a máquina administrativa considerada obsoleta (SP, Decreto 15.403/1978).

Os três conselhos eram essenciais para as decisões estratégicas do prefeito, pois reuniam secretários e presidentes de empresas e autarquias municipais de três áreas: infraestrutura, serviços sociais e apoio administrativo. As decisões complexas, que envolviam mais de um setor administrativo, eram resolvidas dentro deles com assessores especialistas nos assuntos. Os conselhos eram presididos pelo Prefeito e coordenados pelo secretário COGEP. A centralização, na coordenadoria, avaliou Campos-Filho (2017), permitiu elevado nível de integração dos conhecimentos técnicos e políticos e promoveu o acúmulo de conhecimento e experiência. Esse método preparou a COGEP para contribuir com uma equipe técnica interdisciplinar para a obtenção de informações e indicação de possibilidades para cada assunto, apontou o autor.

Os conselhos permitiram análises rápidas e completas com as informações das questões em jogo, das oportunidades que se apresentavam, dos custos e benefícios das alternativas na opinião dos secretários e presidentes das autarquias e companhias municipais e técnicos muitas vezes especialmente requisitados para aclarar problemas e soluções. Evitava-se, com isso, pelo menos em nível municipal, atritos decorrentes da desinformação sobre despachos setoriais e isolados, o que continua a ser muito comum, na maioria dos governos, e se torna exacerbado pela multiplicação das secretarias e ministérios, na busca de apoio político multipartidário, para a chamada governança, explicou Campos-Filho (2017).

O COPLAN, anterior COP, possibilitou a prática do planejamento integrado e a elaboração da Política Global de Desenvolvimento Urbano e de Melhoria da Qualidade de Vida (PGDUMQV), fruto do processo de elaboração interna a partir da experiência acumulada pela coordenadoria, avaliou Campos-Filho (2017), publicada na Coletânea de Publicações Técnicas da COGEP, em 1981.

A lei de zoneamento era a principal e quase exclusiva tarefa estabelecida pelos prefeitos desde a criação do Departamento de Urbanismo da Secretaria de Obras, explicou Campos-Filho (2017). A aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) (SP, Lei 7.805/1972), logo após a aprovação por lei do PDDI-SP e a criação da COGEP, conjuntamente com a EMURB (SP, Lei 7.670/1971), significaram importantes avanços para o planejamento municipal e a PGDUMQV os consubstanciou e reforçou o processo de institucionalização.

Os que defenderam a LPUOS, em nível técnico, explicou Campos-Filho (2017), estavam no Departamento de Urbanismo na Secretaria de Obras Municipal, subordinados aos interesses de empreiteiras que detinham maior influência sobre as decisões das obras a serem executadas e do zoneamento ou sua ausência, conforme fosse mais conveniente. Essas três leis aprovadas, no início da década de 1970, também representaram uma independência técnica e política do planejamento.

As ferramentas básicas, aplicadas pela COGEP para pensar o futuro de forma compreensiva, destacadas por Campos-Filho (2017), foram: o Orçamento Plurianual de Investimentos e Custeio de Corrente (OPI), com horizonte de três anos, renovável anualmente; e o Orçamento Programa Anual (OPA). Os dois orçamentos, elaborados pelo DOPLAN, buscavam conciliar as propostas orçamentárias de cada secretaria e entidade municipal com a participação proporcional de cada uma no conjunto dos gastos municipais e ainda compreendia as possibilidades de financiamento de projetos específicos ou programas constituídos por conjuntos de projetos.

O orçamento, elaborado dentro do planejamento e de forma vinculada ao DOPLAN e ao processo, assegurou a efetividade do planejamento, que perde essa característica se os meios e, principalmente, os recursos necessários para sua implementação não são previstos. Um dos pontos críticos é ignorar o orçamento e, especificamente para o planejamento urbano, sua pedra de toque tem sido a desvinculação com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Não se faz planejamento sem orçamento e sem previsão de recursos.

A reorganização da COGEP resultou numa agência robusta para atender às condições exigidas por um planejamento técnico e cientificamente aprimorado. A experiência prática desse planejamento foi descrita e analisada, por Campos-Filho (2017), juntamente com a crítica sobre a trajetória do planejamento municipal de São Paulo. O arquiteto destacou quatro instrumentos técnico-administrativos, aplicados pela COGEP, sob sua gestão, e criticou o posterior abandono deles, sem qualquer substituição coerente e plausível, o que reforçou a incapacidade e/ou a falta de interesse do Executivo no planejamento municipal.

O primeiro instrumento foi o Sistema Municipal de Informações e Documentação para o Planejamento (SMID), um sistema complexo de organização e arquivamento de documentos e informações para o planejamento, vinculado do DIPLAN e estruturado em dois subsistemas: o

Sistema de Processamento Eletrônico de Dados (SISPROD) e o Sistema Documental (SISDOC) (SP, Decreto 16.008/1979).

O SISPROD continha os cadastros setoriais subdivididos em seis grupos: legislação, transportes e serviços urbanos, social, uso e ocupação do solo, administrativa e financeira, econômica. O SISDOC continha as políticas global e setoriais organizadas por dossiês, cada uma das políticas com seus indicadores de situação atual, de tendências e de futuros, ou seja, situação atual de um determinado ano base escolhido como referencial, da situação resultado da manutenção das tendências em curso para determinados anos metas definidos, e das situações planejadas para escolhidos anos meta coincidentes com os anos meta dos cenários tendenciais para permitir a comparação da efetividade das políticas adotadas. Os indicadores resultantes das comparações entre os cenários planejados e os tendenciais, portanto indicadores de performance da aplicação das políticas, expressariam os resultados obtidos e os desvios do planejado.

O SMID era um sistema interdisciplinar com a sistemática francesa da alta administração de documentação por políticas públicas em dossiês<sup>124</sup> para acumular a experiência administrativa, explicou Campos-Filho (2017). A aplicação foi pioneira no Brasil, pois essa técnica era pouco utilizada, e, a cada troca de administração, eram ignoradas as experiências das anteriores e até os arquivos físicos eram eliminados.

A importância do SMID ultrapassava o simples arquivamento e sistematização de dados de dados, pois permitia a avaliação da efetividade do planejamento e das políticas públicas. Uma das funções do sistema era semelhante ao indicado por Sartori (1981), para avaliar políticas públicas, e aplicado por Piccinini (2007) e Machado (2019) para avaliar políticas públicas voltadas ao planejamento urbano, e também descrito no processo para avaliar o próprio planejamento. Essa visão veio a ser reforçada, em 1987, quando o Executivo federal apresentou o PL 243/1987 para criar o cargo de técnico em políticas públicas e gestão governamental.

---

<sup>124</sup> “A existência de Dossiês por várias gestões seguidas possibilitaria uma fonte excelente de informações para esses pesquisadores. Assim como e principalmente para os administradores seguintes. E combateria a tradicional falta de memória brasileira que se dá no mundo público como no privado, como um modo conservador de preservar na penumbra os interesses em jogo. Deixando obscura a caixa – preta que tem sido o resultado da prática mais comum da administração pública, pela falta de transparência na condução de suas atividades, acobertando atos de corrupção. Isso porque muitos desses interesses podemos dizer que são escusos, como é notório pelo que estamos buscando revelar por trabalho especialmente do Poder Judiciário. E que tem sido endêmico em uma sociedade de cultura dominante patrimonialista, desde os tempos coloniais, como tem sido a nossa, e que está custando tempos seculares para conseguirmos supera-la” (CAMPOS, 2017, p. 59).

A classificação utilizada, na COGEP, foi a do Sistema de Classificação, Arquivamento, Manuseio dos Arquivos de Controle dos Trabalhos (SISCON)<sup>125</sup>, desenvolvida para ela mesma, dentro do SMID, destinada à informação documental necessária aos trabalhos em andamento na coordenadoria. A importância do SISCON foi reforçada, por Campos-Filho (2107), com base nas etapas de planejamento de execução, de controle e de avaliação. O fácil acesso a informações atualizadas e organizadas é essencial ao processo de planejamento, que é dinâmico, racional e exige que sejam tomadas decisões adequadas, racionais e imediatas. O autor reforçou, ao longo de sua análise crítica, que o registro, a atualização e o armazenamento de informações são essenciais ao planejamento.

O segundo instrumento foi o Modelo de Uso do Solo e Transporte (MUT). A modelagem permite quantificar os parâmetros urbanísticos de oferta e de demanda de terrenos e de edificações por nível de renda e os parâmetros definidores do mercado imobiliário regulado pela legislação urbanística. A simulação é realizada a partir de um cenário da realidade existente, em determinado ano base, que é comparando com o cenário tendencial pelo qual são mantidas as tendências existentes e cenários planejados quaisquer que tenham sido os escolhidos para determinados anos meta que sejam, por exemplo, 5, 10, 20 ou 30 anos a frente. O instrumento possibilita a definição de um zoneamento com potenciais construtivos compatíveis com a capacidade de suporte do sistema de circulação planejado, quantifica os ganhos a serem obtidos em tempo de transporte, os gastos de combustível, a redução das poluições do ar e, especialmente, a emissão de CO<sub>2</sub>, de ruído, entre outros parâmetros.

O MUT e seus sucessores<sup>126</sup> possibilitam alcançar o desejado equilíbrio entre oferta e demanda por transporte, ou seja, a superação da corrida inglória atrás dos prejuízos do atraso estrutural dos últimos 50 anos, avaliou Campos-Filho (2017). Mas alertou que a sua obtenção implica na restrição da liberdade hoje gozada pelos incorporadores imobiliários, pois o zoneamento atual é insuficiente para esse controle, ao permitir edificar muito mais vezes do que os sistemas de circulação comportam e com isso produzir ou agravar os congestionamentos. O entupimento pelo “efeito manada” dos bairros escolhidos pelo mercado

---

<sup>125</sup> O SISCON é o sistema interno de ordenação das informações da COGEP de cada um dos seus Departamentos e do Gabinete do Secretário-Coordenador. Desse sistema é possível obter as informações mais substanciais para o desenvolvimento dos trabalhos técnicos e administrativos da COGEP e para o controle da sua produção em cada um dos seus estágios. O sistema está organizado segundo a mesma lógica de outro sistema mais geral, o SISDOC do SMID, criado pelo Decreto 15.584/78 (SP) e regulamentado pelo Decreto 16.004/79 (SP).

<sup>126</sup> Tanto a modelagem do MUT quanto a do seu sucessor, o TRANUS, e possivelmente complementada por outros modelos matemáticos como, por exemplo, o EMME, utilizado em São José dos Campos, em 2012, explicou Campos-Filho (2017).

imobiliário como prioritários, muitos ditos “nobres”, que, com o tempo, perderão a alegada nobreza, ou seja, sua suposta qualidade, com sua decadência em um processo predatório.

O terceiro instrumento foi o Sistema de Contas Urbanas, um levantamento dos valores necessários para toda a população ter acesso aos serviços públicos essenciais, comparado com os recursos disponíveis e os necessários face à arrecadação de recursos públicos destinados a União, ao Estado e ao Município. Esse instrumento facilitava e tornava mais transparente, principalmente para a população, a relação entre demanda, oferta e disponibilidade de recursos para atender à demanda por serviços urbanos essenciais.

O quarto instrumento foi o Custos de Urbanização, estudo para dar continuidade a estudos anteriormente realizados por Campos-Filho na posição de consultor privado – como o realizado para o Plano de Governo de Paulo Egídio Martins, no Governo do Estado de São Paulo em 1975 – no levantamento dos déficits acumulados e das demandas futuras em razão do crescimento urbano para completar a urbanização no município de São Paulo<sup>127</sup>.

Dentro das Contas Urbanas, de modo a considerar os Custos de Urbanização, foi elaborada uma análise com o custo em tempo e dinheiro para São Paulo completar a urbanização com equipamentos comunitários e infraestrutura urbana por meio da utilização dos recursos arrecadados no município. Foi estimado o aumento necessário de arrecadação para eliminar o déficit existente e acrescentar as demandas futuras decorrentes do aumento populacional. Foi um trabalho de equacionamento da repartição dos recursos públicos entre a União, Estados e Municípios que nunca havia sido feito, apontou Campos-Filho (2017) e alertou que não foi mais repetido. A valorização do trabalho foi reconhecida, por Setúbal, quando o utilizou em um pronunciamento.

A legislação urbanística, como ferramenta ou instrumento essencial ao planejamento urbano, sob responsabilidade do DENUSO, passou a ser organizada com base em uma política setorial de normatização. Vários instrumentos foram calibrados com o objetivo de coibir

---

<sup>127</sup> Campos-Filho (2017) também relatou que a especulação imobiliária impulsionava movimentos de congestão central e rarefação periférica, produzia ganhos especulativos pela elevação dos preços dos terrenos centrais e periféricos simultaneamente. Isso encarecia e continua a encarecer os custos de urbanização, públicos e privados. Diante da necessidade de provar que esse processo histórico vinha desde muito longe no tempo, Gabriel Bolafi, sociólogo-economista pela USP, professor da FAU-USP, realizou, juntamente com a COGEP, pesquisa pioneira com dados levantados do preço do solo urbano desde o início do século XX com preços corrigidos pela inflação, até aquela data do final da década de 1970. O trabalho foi publicado com o título de Evolução do preço da terra urbana. Outro trabalho, também pioneiro no Brasil, preliminarmente elaborado para consultoria do Plano de Governo do futuro Governador do Estado Paulo Egídio Martins, retomado e ampliado em pesquisa desenvolvida por técnicos da COGEP, foi publicado na Coletânea de Trabalhos Técnicos da COGEP, como o nome de Custos de Urbanização.

práticas especulativas com os direitos de construir. Foram criados os instrumentos extrafiscais, a fim de combater a especulação imobiliária com os vazios urbanos especialmente na periferia urbana e o excessivo adensamento urbano, especialmente na zona central (CAMPOS, 2017).

O Solo Criado, atual Outorga Onerosa do Direito de Construir, foi instituído por Setúbal de forma pioneira, explicou Campos-Filho (2017), com base no *Plafond Legal de Densité*, aprovado pela Assembleia Nacional na gestão do banqueiro Giscard D'Estaing, Presidente da Republica da França. O introdutor, no Brasil, desse instrumento foi o arquiteto e urbanista Domingos Teodoro de Azevedo Neto, consultor da EMURB, integrante do grupo do Padre Lebret. O IPTU Progressivo no Tempo (IPTU-PT), instituído pela Constituição Federal (1988, § 4º, II), já fora defendido por Campos-Filho e foi instituído de forma pioneira no país, por Setúbal, no combate à retenção especulativa de terrenos vazios ou subutilizados. Os dois instrumentos criaram um novo paradigma ao receberem apoio político na captação da mais-valia urbana, em benefício coletivo, e em combater às desigualdades urbanas. A administração Setúbal, avaliou Campos-Filho (2017), foi introdutora, em nível dos dirigentes políticos, da Reforma Urbana no Brasil, muitos anos antes dos movimentos sociais se mobilizarem por esse objetivo.

A “reforma urbana”, mencionada por Campos-Filho, foi uma proposta mais limitada se comparada ao que foram as propostas de política urbana a serem analisadas na Fase 3. Contudo é possível afirmar que Setúbal e Campos-Filho, à frente a administração municipal de São Paulo, anteciparam a aplicação, em nível local, das ideias em circulação, expostas na Fase 1 e, em nível federal, defendidas pelo SERFHAU, CNPU e CNDU, para institucionalizar o planejamento integrado no Brasil, principalmente a relação entre plano diretor e política urbana.

Um dos principais objetivos da COGEP, explicou Campos-Filho (2017), durante sua gestão, foi definir uma política de desenvolvimento urbano, a PGDUMQV, em vez de elaborar um novo plano diretor. Essa decisão, criticada por Villaça, foi justificada pela escolha de priorizar uma política de desenvolvimento urbano clara e contemplar para a problemática a ser resolvida. Os motivos da decisão, justificou Campos-Filho (2017), remeteram à sua experiência com o arquiteto e urbanista Luís Carlos Costa, com quem trabalhou, de 1967 a 1968, no GEGRAN, no governo Abreu Sodré (1967-1971). A posição do GEGRAN, dirigido Costa, era de equacionar as questões propriamente urbanas que deviam ser tratadas com prioridade pelos planos diretores a serem revisados, como o PDDI-SP buscou destacar as questões estratégicas nas áreas econômicas, sociais, de transporte, de saneamento básico e territoriais quanto ao uso

do solo, em uma visão de planejamento integrado intersetorial, conforme o PUB já apresentava, porém com visão metropolitana.

O objetivo de definir uma política municipal de desenvolvimento urbano, face à herança e à prática/formação profissional da época, voltada ao campo do urbanismo estrito senso, demandou um esforço administrativo de implementação de capacidade técnica de atuação em todos diversos campos profissionais, de modo a atingir um dialogo técnico de alto nível com cada setor de atuação municipal, relatou Campos-Filho (2017). Os quadros tradicionais da prefeitura não estavam preparados para dar conta da problemática ampliada, o que demandou complementação por um corpo de assessores. A maioria dos assessores foi buscada na USP, nas áreas de arquitetura, sociologia e economia, educadores e sanitaristas de varias linhas ideológicas, principalmente a de economia e humanismo, todas desenvolvimentistas, para darem substância teórica às políticas públicas inovadoras, mesmo em plena ditadura militar, apontou o autor.

A cúpula dirigente integradora das políticas setoriais da COGEP, constituída pelo secretário da coordenadoria e por um Grupo Central de Planejamento (GCP), utilizou, em momentos estratégicos, o COPLAN para desenvolver e implementar a PGDUMQV e encaminhar a proposta de revisão do PDDI-SP (1971). O GCP conjugadamente com o COPLAN, exercia a coordenação geral da elaboração e implementação de instrumentos técnicos integradores das políticas setoriais. O COPLAN era o elemento central do Sistema Municipal de Planejamento, baseado em um sistema de informações que oferecesse dados seguros para a decisão final político-administrativa (CAMPOS, 2017).

A integração intersetorial, desprezada por muitos, até mesmo pelos técnicos capazes com experiência na administração publica, como se fosse tecnicamente impossível defini-la, naquele momento, avaliou Campos-Filho (2017), estava ocorrendo na prática. Ao mesmo tempo, era anunciada a elaboração de um novo plano diretor com a mesma concretude do Plano de Governo enquanto definição de metas exequíveis, com base em projetos concretos, com definição de estimativa da disponibilidade de recursos e com a definição de alterações das previsões por revisão anual, conforme a flutuação dos recursos públicos. Era uma inovação em termos de planejamento municipal no Brasil, viabilizada pelo nível de informações obtidas e pelo instrumental de planejamento adquirido durante a administração Setúbal.

Barros manteve as orientações administrativas de Setúbal, até se aliar à linha política do Governador do Estado Paulo Maluf para se candidatar a sua sucessão, momento em que

exonerou Campos-Filho. A gestão de Campos-Filho terminou, segundo o autor, devido a desacordos quanto aos rumos dos trabalhos que estavam sendo implementados, com destaque para o combate a práticas especulativas imobiliárias, especialmente as decorrentes das mudanças casuísticas do zoneamento, pela Câmara Municipal, frente à conjuntura política estadual, para a qual Barros se projetava como candidato a governador.

As decisões tomadas por Barros, avaliou Campos-Filho (2017), significou abandonar parcial e/ou totalmente a política de desenvolvimento urbano da administração Setúbal. O problema não foi abandonar especificamente essa, mas desmontar a estrutura e a rotina instituída sem implementar outras semelhantes ou mais aprimoradas. Nesse processo massivo e deliberado de desmonte do planejamento, o novo presidente da EMURB expediu ordem para a eliminação de importantes documentos técnicos (CAMPOS, 2017).

A manutenção de documentação da experiência de administrações anteriores, na administração brasileira, é raridade, criticou Campos-Filho (2017). Inúmeras vezes a documentação é desprezada e até se ordena a sua eliminação, como relatou ter ocorrido na passagem da administração Setúbal para a de Barros, cujo exemplo foi o novo presidente da EMURB. Ao saberem disso, muitos dos técnicos levaram documentos para casa e Campos-Filho relatou, já prevendo sua exoneração, dadas as divergências, que organizou cópia da documentação existente na COGEP. Essa esta armazenada, até hoje, em 106 *bank box* maiores mais 9 menores anexas somando 115 caixas em seus escritório.

A descrição dos documentos arquivados, por Campos-Filho (2017), cuja pesquisa específica é essencial ao planejamento, reforçou a existência de um processo sistemático de planejamento na COGEP, ou seja, a coordenadoria conseguiu atingir a institucionalização do planejamento da forma mais completa possível para as condições da época e também de modo a antecipar instrumentos e procedimentos que passariam a ser discutidos, em nível federal, a título de política urbana.

As publicações realizadas pela COGEP promoveram a transparência no processo de planejamento e possibilitaram a conscientização da população e de técnicos externos, bem como de políticos, da importância do planejamento. Uma relação das principais publicações referentes ao planejamento urbano, entre elas, as mencionadas por Campos-Filho, e encontradas na biblioteca da FAU-USP, consta no Apêndice C.

Os principais objetivos de planejamento e gestão, de Campos-Filho, foram por ele apontados na seguinte hierárquica, do mais geral para o particular: (1) a PGDUMQV; (2) o Plano

de Governo 1980/83 de Barros (PGov); (3) as diretrizes para revisão do PDDI-SP; (4) o MUT; (5) o IPTU-PT; (6) a montagem do SMID com os cadastros e dossiês por políticas, planos, programas e projetos; (7) a montagem de um Sistema de Contas Urbanas; (8) a atualização e complementação do trabalho Custos de Urbanização; (9) a montagem de um Sistema de Acompanhamento pelo Gabinete do Prefeito da implementação dos projetos escolhidos como prioritários.

O planejamento praticado pela COGEP tinha uma abrangência muito mais ampla do que a do tradicional urbanismo, com o plano urbanístico, que, na maioria dos casos, em todo o mundo ocidental, tem ficado restrito ao uso do solo por meio do zoneamento, parcelamento do solo e mais planos e projetos urbanísticos. Essa visão foi mantida, porém sua efetividade ocorreu de forma conjunta com instrumentos inovadores e foi conferido, ao planejamento urbano, uma importante abrangência social ao incorporar plenamente todas as políticas mais propriamente sociais, como, por exemplo, de habitação popular, de saúde, de bem-estar social, de educação, de esportes, de áreas verdes, e de abastecimento. Ao planejamento, também foram incluídas as políticas de infraestrutura de pavimentação e de iluminação pública, de drenagem e de vias, de coleta e disposição final do lixo e de transportes de pessoas e mercadorias, sintetizou Campos-Filho (2017). De fato, o planejamento integrado estava em avançado processo de institucionalização em São Paulo e mais, estava vinculado a uma proposta de política urbana.

A PGDUMQV devia orientar o substituto do PDDI-SP, a ser elaborado com cálculos da oferta e demanda de infraestrutura e de serviços urbanos com base em cenários socioeconômicos para determinado ano meta a ser escolhido. Esses cenários foram possibilitados pelas técnicas de simulação das tecnologias da informação, com a utilização de computadores, relatou Campos-Filho (2017). Embora com as limitações tecnológicas da época e o difícil acesso a computadores, havia o interesse e o esforço de utilizá-los no planejamento.

O Plano de Governo 1980-1983 para gestão de Barros, elaborado pela COGEP, avaliou Campos-Filho (2017), foi um dos principais resultados que demonstrou a amplitude completa do planejamento urbano junto à atuação da coordenadoria. Essa se mostrou plenamente capacitada a propô-lo com amplitude interdisciplinar, com metas concretas e recursos previstos para projetos, como depois não mais se repetiu com nenhum outro Prefeito.

A COGEP foi a prova de que é necessário vontade política e competência técnica num governo. Em outras palavras, Campos-Filho (2017) avaliou que o Governo Estadual de Carlos

Alberto de Carvalho Pinto e o municipal de Setúbal provaram que, quando se tem vontade política, e se assessoria de técnicos competentes que tenham visão social, a prática de governos que buscam a ação integrada se torna possível. “A administração Setúbal foi a mais avançada social e tecnicamente praticada até o momento no município de São Paulo” (CAMPOS, 2017).

A visão e a atuação compreensiva da COGEP, no planejamento municipal, analisou Campos-Filho (2017), veio a ser chancelada pela Constituição Federal (1988) e posteriormente pelo Estatuto da Cidade (2001):

a formulação de uma Política Global, com instrumento integrador do conhecimento científico acumulado enquanto equacionamento dos problemas e suas soluções estratégicas e das políticas setoriais correlacionadas, entendida essa como uma política ampla que englobava todas as demais no que cada uma contribua para uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico com melhoria da qualidade de vida, que entendemos nos últimos anos como englobando a saudabilidade e conseqüente hoje vista como sustentabilidade ambiental, deve ter inspirado o legislador constituinte ao passar a exigir que os Planos Diretores Urbanos sejam orientados por essas Políticas Globais (CAMPOS, 2017, p. 43).

A atuação da COGEP, durante o período analisado da gestão de Campos-Filho, graças ao apoio político recebido de Setúbal, evidenciou a relevância e a importância de uma agência de planejamento devidamente estruturada, capacitada, aparelhada, conduzida e apoiada. Naquela época, muito antes da Constituição Federal (1988) e do Estatuto da Cidade (2001), o município de São Paulo conseguiu instituir um sistema de planejamento e elaborar uma política global para se vincular a ele, de modo que essa política definisse e integrasse os aspectos políticos e de políticas públicas a serem viabilizados, monitorados e avaliados pelo planejamento como técnica.

#### **10.2.6 SEMPLA – Secretaria Municipal do Planejamento (1982-2009)**

A COGEP, na administração de Antonio Salim Curiati (1982-1983), teve o nome alterado para Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPLA) e a denominação do cargo de Secretário Coordenador do Planejamento foi alterada para Secretário do Planejamento (SP, Decreto 18.311/1982). As atribuições não foram alteradas, permaneceram as mesmas, contudo já não estavam sendo devidamente exercidas, como será abordado na Fase 3.

O aumento do nível hierárquico de coordenadoria para secretaria, avaliou Campos-Filho (2017), não resultou no aumento da capacidade técnica de planejamento. A desvinculação direta do Prefeito reduziu o poder de ação. Passou-se a se publicar o dado pelo dado sem

qualquer vínculo com políticas públicas e objetivos a atingir. As atribuições do COPLAN foram ampliadas em 1983.

As atribuições conferidas, pela legislação, a um órgão, são muito importantes, entretanto esta não garante que aquelas sejam cumpridas. Pode haver, e há, no Brasil, uma distância enorme entre a legislação e a sua efetividade. O que a legislação garante, de fato e de direito, é a sua própria existência. Instituir normas e leis é importante, mas é apenas um passo, ainda há um longo caminho pela frente que envolve o conceito de prática institucionalizada. Não cumprir a legislação e não haver consequência são fatos que comprovam uma institucionalização incompleta e inacabada.

### 10.3 PORTO ALEGRE, RS

A importância de um plano diretor para Porto Alegre, como plano urbanístico, foi reforçada, por Paiva, com o apoio do prefeito José Loureiro da Silva (1937-1943), em 1943, de forma detalhada na publicação *Um plano de urbanização* (PMPA, 1943). A publicação sistematizou, teorizou, orientou e conferiu unidade aos trabalhos executados e propostos pela equipe de técnicos da prefeitura, bem como expôs a necessidade de centralizar todos os trabalhos de planificação num “órgão altamente especializado”<sup>128</sup>.

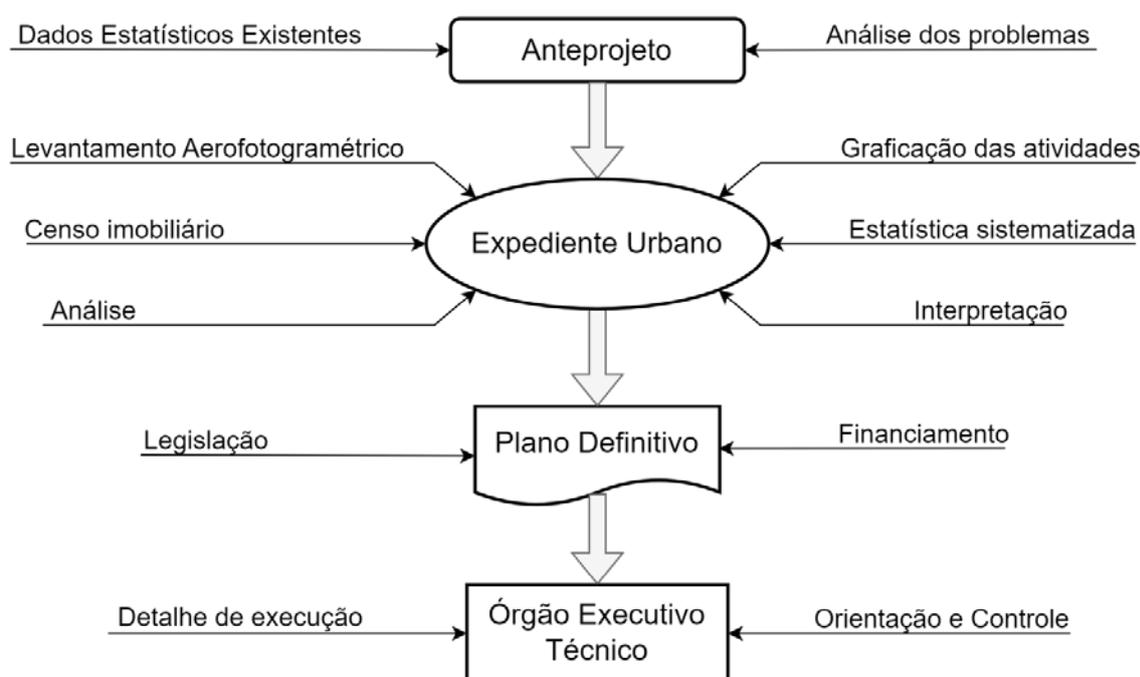
Paiva destacou a “imperiosa necessidade de organização técnica”, identificada na etapa dos estudos do plano, e essencial para sua execução futura. Os estudos desse deviam contemplar exaustiva análise dos fenômenos urbanos, dos aspectos geofísico, econômico, social e político de cada aglomeração. Com base na experiência de Porto Alegre, sugeriu que fosse enviado, ao Presidente da República, um anteprojeto de Lei de Urbanismo, para estabelecer a obrigatoriedade de órgãos com atividade de planificação em todas as cidades do país com mais de 40 mil habitantes e definir os elementos do plano diretor de urbanismo<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> O órgão proposto por Paiva teria as atribuições de: (a) encaminhar a confecção do Plano Definitivo, fornecer materiais estatísticos, esboços de detalhes, projetos parciais, etc.; (b) organizar os serviços de informações; (c) encarregar-se da reambulação do Expediente Urbano; (d) preparar os gráficos e esquemas necessários; (e) organizar um Arquivo do Plano, que contenha todos os estudos preliminares, plantas, gráficos, maquetes, painéis, material fotográfico, etc., e, também, os originais das plantas aerofotogramétricas; (f) organizar o serviço de propaganda, exposições, conferências, publicações em geral, etc.

<sup>129</sup> O plano diretor de urbanismo fixará: (a) o sistema geral de tráfego; (b) a direção, a largura, o gabarito e o caráter das vias públicas; (c) a retificação dos cursos d'água, sempre que necessário; (d) a extensão e disposição das praças, jardins, parques e espaços verdes em geral; (e) a captação da água potável e a rede de sua distribuição, como a rede de esgotos e pontos de seu despejo; (f) a rede de iluminação pública e telefônica, sempre que possível; (g) os locais reservados ao centro cívico, aos edifícios, mercados, matadouros, monumentos e servidões públicas ou religiosas; (h) a preservação dos locais e monumentos históricos ou artísticos; (i) a localização dos portos e ancoradouros, dos campos de pouso e estações ferro e rodoviárias, bem como dos hospitais, sanatórios e

O plano diretor proposto era um plano urbanístico com uma metodologia específica para sua elaboração, a do Expediente Urbano, que contemplava uma análise multissetorial. A execução estava vinculada a um órgão técnico específico “altamente especializado” com a atribuição de detalhá-la, orientá-la e controlá-la. Esquema do plano diretor no Quadro 24.



Quadro 24: Esquema de um Plano Diretor.  
 Fonte: reelaborado por Tochetto com base em PMPA (1943).

A pesquisa local urbana já era tema de preocupação do Executivo municipal e do estadual desde a década de 1940, cujo avanço foi verificado em várias frentes: na atuação dos técnicos da SOP, conforme relatou Martins (1965); na atuação e capacitação dos técnicos da prefeitura, com foi o caso de Paiva<sup>130</sup>; e no curso de Urbanismo, criado em 1947, no Instituto de Artes, incorporado, posteriormente, pela UFRGS, quando era universidade estadual.

O procedimento, trazido por Paiva do Uruguai, dividia a elaboração do plano diretor em três etapas: anteprojeto ou pré-plano, expediente urbano e plano definitivo. No pré-plano, os

---

clínicas; dos locais de diversões públicas, dos campos de esportes, estádios e hipódromos; (j) as zonas residenciais, comerciais, industriais e rurais; (k) as condições mínimas de saneamentos social-econômico dos terrenos e habitações; (l) enfim, todas as demais medidas relativas ao urbanismo e que não sejam próprias do Código Municipal de Posturas.

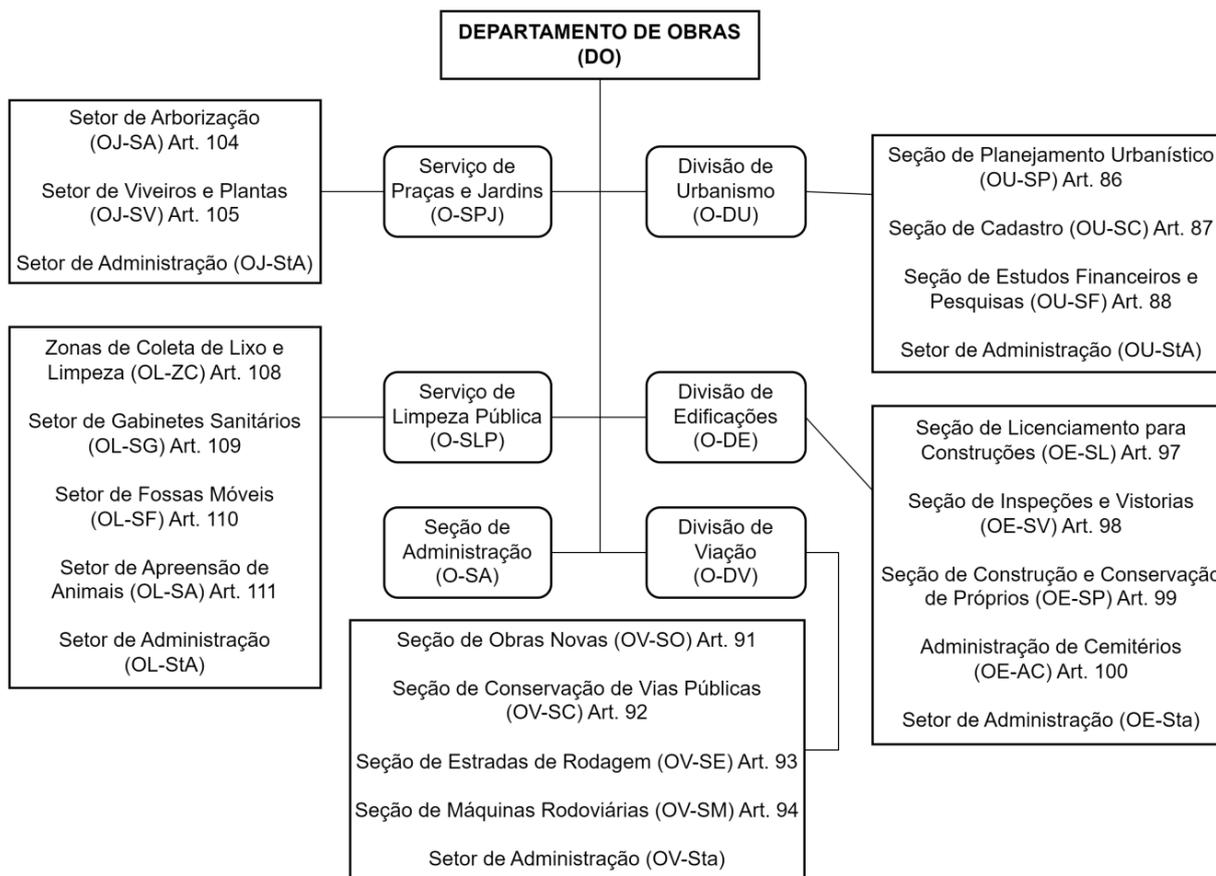
<sup>130</sup> A formação de Paiva em urbanismo provém dos estudos que fez do *Plano Diretor do Rio de Janeiro* e do *Plano de Avenidas* da cidade de São Paulo e, principalmente, da formação que teve no Curso de Urbanismo de Faculdade de Arquitetura de Montevideú, de 1940 a 1942. O curso era dirigido pelo urbanista Maurício Cravotto, que coordenou, em 1930, a elaboração do *Plan Regulador de Extención y Regional de Montevideú*, também conhecido como *Plan Centenário*.

problemas interdependentes, como econômicos, viários, sanitários e de zoneamento, deviam ser coligidos, ordenados, analisados e ligados ao estudo do esquema viário. A aplicação do produto dessa etapa estava condicionada à revisão após a etapa do expediente urbano, momento da elaboração do plano definitivo. O expediente urbano compreendia a pesquisa de dados históricos e estatísticos sobre a cidade referente a todos os seus aspectos: sociais, econômicos, populacionais, institucionais e físicos. Paiva defendia que era necessário um profundo conhecimento da história e da geografia da capital, de modo a compilar todos os dados sobre a origem e o crescimento da cidade. A metodologia do expediente urbano convergia para as análises setoriais do planejamento integrado.

A estrutura administrativa de Porto Alegre estava organizada em órgãos e funções de assistência ao Prefeito, órgãos colegiados, de atividades meio, de atividades fins e autárquico de atividades fins. O Departamento de Obras<sup>131</sup> estava nos órgãos de atividades fins, com a atribuição de realizar e centralizar os estudos, planejamentos e demais trabalhos relacionados ao plano diretor. A Divisão de Urbanismo foi criada em 1955, dentro do departamento, composta pela Seção de Planejamento Urbanístico, Seção de Cadastro, Seção de Estudos Financeiros e Pesquisas e Setor de Administração. Estrutura do departamento no Quadro 25 e estrutura administrativa municipal com atribuições no Anexo Z.

---

<sup>131</sup> Não foi possível verificar os antecedentes do departamento, apenas que, em 1925, já existia com o nome de Diretoria Geral de Obras e Viação (PA, Ato 500/1925). Para mais informações sobre a atuação do Executivo no planejamento urbano, ver C. F. Souza (2010) e Almeida (2004).



Quadro 25: Estrutura do Departamento de Obras do Município de Porto Alegre.  
 Fonte: elaborado por Tochetto com base na Lei 1.413/1955 (PA).

### 10.3.1 SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação; Divisão de Urbanismo (1955)

Os departamentos municipais tornaram-se secretarias municipais, ainda em 1955, e o Departamento de Obras passou a ser denominado de Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV). A alteração de nome não alterou as atribuições<sup>132</sup>.

A estrutura e as atribuições do departamento e da Divisão de Urbanismo marcaram o início da transição do plano urbanístico, visto como um fim, para o planejamento como processo, visto como um meio. O Conselho do Plano, criado em 1939, no mandato de Loureiro da Silva, vinculado ao departamento, foi enquadrado como órgão colegiado de planejamento para orientar sobre assuntos urbanos e passou a ser chamado de Conselho do Plano Diretor (CPD) (PA, Lei 1.413/1955).

A estrutura da secretaria, devido à dinâmica urbana, já possuía um setor específico para acompanhamento e ajustes do plano devido às transformações urbanas e à demanda por

<sup>132</sup> Para mais informações sobre a trajetória do planejamento urbanístico em Porto Alegre, ver Pozzobon (2018).

decisões específicas que eram encaminhadas ao CPD. Além de participar das decisões sobre o uso do fundo para execução do plano, o conselho tomava decisões pertinentes ao plano no que envolvia a elaboração, alteração e decisão sobre assuntos omissos e complementações.

A equipe da divisão registrou que, desde 1954, quando iniciaram os trabalhos para a elaboração do Plano Diretor de 1959 (PD), sentia falta de uma sistematização do serviço de levantamento de dados estatísticos, o que levou à criação da Seção de Estudos Financeiros e Pesquisas (PMPA, 1964). A sistematização, realizada por Paiva, dos primeiros levantamentos da estrutura social e econômica da cidade, reunidos na publicação com o título de *Expediente Urbano de Porto Alegre*, possibilitou estabelecer as bases do PD. Entretanto, apenas em 1961, foi criada a equipe necessária para a constituição da Seção de Estudos Financeiros e Pesquisas, nos moldes em que ela deveria funcionar desde o início.

A seção abriu caminho para um setor permanente de análise multidisciplinar, junto ao planejamento, para analisar os aspectos físicos, econômicos, sociais e urbanos. Consta, em PMPA (1964), que ela foi criada em 1961, mas a lei que a criou é de 1955. As divergências de datas, entre as leis e as publicações do Executivo, com informações sobre a estrutura administrativa, pode significar que as leis demoraram para ser cumpridas. Contudo, cabe destacar que o prefeito Leonel Brizola (1956-1958) reestruturou a gestão e os planos para fortalecer a inovação.

No texto de abertura da publicação do PD (PMPA, 1964), constaram registros da intenção de estabelecer o planejamento urbano: “a orientação para um desenvolvimento” e um trabalho de equipe que participam igualmente os técnicos e o chefe da comuna, os legisladores e o povo, com um “[...] trabalho interessado de prefeitos, secretários, urbanistas e arquitetos que, à frente do povo e dos seus representantes lançaram as bases do planejamento urbano”.

As atividades atribuídas a órgãos do Executivo, na década de 1940, em São Paulo, e de 1950, em Porto Alegre, buscavam aproximar-se da concepção de planejamento como processo permanente. Essas condições prepararam a estrutura administrativa para a posterior criação das agências específicas de planejamento urbano integrado.

### **10.3.2 PD – Plano Diretor (1959)**

O início da elaboração do PD foi determinado, em 1948, e foi instituída Comissão Especial para a atividade (PA, Lei 87/1948). Na mesma lei, ficou previamente determinado que

a execução estava condicionada à instituição de leis e regulamentos destinados a sua ordenação e à normalização das relações entre o Poder Público Municipal e os particulares cujas propriedades e interesses fossem atingidos pelos planos urbanísticos. A legislação foi posta como instrumento de execução do plano. Até aquele momento, não existia nenhuma legislação para formalizar o plano diretor para a cidade, explicou Pozzobon (2018), logo não havia nenhuma garantia ou obrigação jurídica para cumprir o plano.

Porto Alegre iniciou a década de 1960 com a maior taxa de crescimento demográfico que já tivera, 4,9% ao ano. A população praticamente duplicou de 1950 a 1960, o que representou 2,3 vezes mais pessoas do que em 1940. O crescimento populacional era visto como um dos principais problemas que demandava planejar o desenvolvimento da cidade para satisfazer, pelo menos, “as necessidades mínimas para o desenvolvimento sadio das funções básicas da vida urbana” (PMPA, 1964, p. 39).

As funções de prestação de serviço e de comércio da capital foram reforçadas e a função industrial começou processo de transferência para os municípios vizinhos, que reforçaram a necessidade de uma região metropolitana, bem como do planejamento metropolitano. A indústria, localizada ao longo dos acessos mais dinâmicos, na capital, como a rua Voluntários da Pátria e a Av. Farrapos, que caracterizavam a Zona Norte da cidade como industrial, passou a se localizar ao longo da BR-116, rumo ao Norte, nos municípios de Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo.

O crescimento e a expansão, na sequência, atraíram as indústrias mais dinâmicas e de maior porte, como a Pirelli, no ano de 1976, que se instalou no município de Gravataí, a metalúrgica Coemsa, e o polo petroquímico, no município de Triunfo, cujo estudo de viabilização iniciou no ano de 1973. Essas indústrias ocuparam o eixo Leste-Oeste, e, na porção Norte, a atual BR-290<sup>133</sup>, devido à facilidade de ligação com a BR-101. O crescimento das indústrias, nos municípios vizinhos, conferiu a Porto Alegre a função de município polarizador e articulador de funções e, para isso, era necessário um planejamento diferente do praticado.

As atividades de revisão do plano eram coordenadas por Paiva, que trabalhou, na prefeitura, de 1932 a 1959. Em 1947, Paiva elaborou o trabalho *Algumas sugestões para o estudo do Plano Diretor de Porto Alegre*, que foi uma síntese abrangente de suas posições conceituais e metodológicas sobre o tema. O material teve repercussão na formulação e consolidação das ideias que fundamentaram os planos para a capital. Em 1951, Paiva e o

---

<sup>133</sup> Análise realizada por Lucas Schneider Zimmer em colaboração e complementada por Francisconi.

arquiteto Demétrio Ribeiro propuseram o *Anteprojeto de Planificação de Porto Alegre*, cujas sugestões e esquemas tornaram-se a base para os trabalhos posteriores, inclusive para o PD, conforme análises de C. F. Souza e Almeida (2012) e Nygaard (2005). O anteprojeto estava baseado na Carta de Atenas e abordava as relações da cidade com a região, normas para as quatro funções urbanas, esquema de zoneamento e planificação das obras municipais, esquema viário e esquema de espaços verdes.

Os estudos para o PD analisaram o crescimento populacional, a expansão da cidade e os resultados desses aspectos no espaço, como geradores de uma demanda por critérios mais adequados de planejamento e voltados às necessidades futuras. Ao município, “uma orientação para o seu desenvolvimento segundo um planejamento adaptado à realidade futura é imprescindível, sob pena de vermos, muito em breve, Porto Alegre transformada numa verdadeira cidade problema” (PMPA, 1964, p. 39).

A equipe da Divisão de Urbanismo organizou o projeto de lei do zoneamento e os projetos urbanísticos para a zona urbana foram transformados no PD (PA, Lei 2.046/1959). O prefeito municipal, no prefácio (PMPA, 1964), descreveu Porto Alegre como uma das metrópoles brasileiras que mais crescia, densificava-se e os problemas urbanos se acumulavam. Leitura semelhante foi realizada por Alceu de Lima Dutra, arquiteto responsável pela SMOV, que complementou com a posição de que o PD era o instrumento adequado para a superação dos problemas identificados, “é o trabalho capaz de disciplinar o crescimento, zonedar as funções urbanas e, em etapa posterior, controlar a imigração do homem do campo, organizando a zona rural para a mais lógica exploração das atividades agrícolas” (PMPA, 1964, p. 11).

Dutra avaliou que, “[...] foi só em 1954, que essa planificação adotou princípios realmente técnicos, lastreados em conhecimento objetivo da sociedade metropolitana” (PMPA, 1964, p. 11). A avaliação destacou os critérios técnicos aprimorados e aplicados no PD e a visão de que o planejamento devia ir além dos limites municipais. Entretanto, analisou Nygaard (2005), o PD podia ser considerado como resultado de esforços intelectuais, iniciados no final da década de 1930, de profissionais que mantiveram as mesmas ideias básicas, princípios e ideais e a mesma concepção de plano diretor. Embora elaborado com base numa visão de processo e com análises multissetoriais, bem como vinculado a uma estrutura administrativa com a mesma visão, o PD resultou num plano urbanístico.

O planejamento, realizado até 1954, “corresponde somente a uma parte de um Plano Diretor Integral” (PMPA, 1964). O termo integral fez referência ao plano da época do arquiteto Arnaldo Gladosch, em 1938, cuja proposta ficou restrita ao plano viário e a continuidade do trabalho foi deixada de lado pelas repartições municipais “[...] insuficientemente preparadas para a tarefa e sufocadas pela rotina burocrática. Nos anos seguintes, o Plano Geral foi reduzido a uma lei de recuos de alinhamentos onde se perdia totalmente a ideia de uma concepção integral” (PMPA, 1964, p. 23).

O período da elaboração do PD foi o mesmo da circulação das ideias sobre planejamento como processo, para o desenvolvimento e integrado. Embora apareçam alguns termos que podem remeter a essas ideias, o plano apresentou características do plano urbanístico e foi essencialmente um plano físico-territorial, conforme propostas que podem ser verificadas no Apêndice D e as que serão apontadas a seguir. Os tratamentos estabelecidos pelo plano retomaram claramente os princípios da Carta de Atenas, indicados por Le Corbusier (1993) – na versão que publicou, em 1943, em decorrência do IV CIAM – como pensar a inserção da cidade na região e suas funções internas de trabalhar, recrear, habitar e circular, da escala macro à micro.

A análise do funcionamento da cidade foi estruturada em quatro grupos, cada um abordava os aspectos físicos, econômicos, sociais e urbanos. Foi priorizada a zona urbana e grande parte da suburbana e os levantamentos industrial e comercial foram organizados em fichários para consulta e posterior elaboração de monografia, para auxiliar os diferentes setores do planejamento. Os levantamentos deviam ser atualizados no momento de estender a área de abrangência do plano.

O PD foi instituído, por lei, em 1959 (PA, Lei 2.046/1959), e, dois anos depois, o CPD realizou revisão do zoneamento de usos (PA, Lei 2.330/1961). A área de abrangência do plano foi ampliada em quatro momentos: extensão A em 1964<sup>134</sup>, extensão B em 1967<sup>135</sup>, extensão C em 1972<sup>136</sup> e extensão D em 1975<sup>137</sup>. A lei do PD e a do Código de Obras (PA, Lei 2.047/1957) foram consideradas, por Almeida (2005), referência importante para a instituição de um processo permanente de planejamento na municipalidade, pois a concepção de plano passou a ser gradativamente substituída pela de planejamento, de modo a incorporar mecanismos de

---

<sup>134</sup> Polígono da Extensão A (PA, Decreto 2.872/1964), área aproximada de 422 ha.

<sup>135</sup> Polígono da Extensão B (PA, Decreto 3.487/1967), área aproximada de 728 ha.

<sup>136</sup> Polígono da Extensão C (PA, Decreto 4.559/1972), área aproximada de 2.621 ha.

<sup>137</sup> Polígono da Extensão D (PA, Decreto 5.162/1975), área aproximada de 12.604 ha.

tomada de decisão, controle e avaliação permanentes dos resultados. As ampliações da área de abrangência do plano complementaram a análise da autora, pois o planejamento passou a ser um processo permanente também para ajustar o plano às demandas decorrentes do crescimento.

A cidade foi organizada em zonas de caráter residencial, comercial e industrial, de modo a definir as atividades permitidas em cada uma conforme perfil identificado no levantamento. O zoneamento definiu, em cada zona, usos, índice de aproveitamento, taxa de ocupação e altura máxima. Esse instrumento era novo e foi visto como importante limitador da densidade populacional para possibilitar o fornecimento adequado de serviços urbanos e comunitários à população.

Nas áreas residenciais, o plano trouxe o tratamento da unidade de habitação, do urbanismo racionalista, e da unidade de vizinhança, do urbanismo culturalista. As unidades eram limitadas por vias de tráfego geral e, no seu interior, era possível o sossego e a tranquilidade onde havia uma unidade escolar e áreas verdes públicas. No bairro Praia de Belas, cuja criação estava prevista por meio de aterro, foram propostas superquadras.

A localização e a articulação dos equipamentos já considerava a importância metropolitana assumida pela capital e a necessidade de articulação com os municípios vizinhos. Paiva defendia a necessidade de tratar primeiro a função regional da cidade, para depois o seu interior, o que, provavelmente, trouxe de Montevidéu e pode ter ajudado a promover os estudos sobre a região metropolitana de Porto Alegre.

As implantações da Av. Mauá e do trem metropolitano (Trensurb) seguiram as diretrizes da época, que era uma via expressa, projetada sobre o dique de proteção contra as cheias, por onde também estava previsto passar uma ferrovia para transportar passageiros a outros municípios, principalmente os situados ao norte da capital, no eixo Porto Alegre-São Leopoldo. Os aspectos metropolitanos já eram estudados e analisados pelos técnicos do município desde a época da elaboração do PD.

Na publicação da versão ampliada do PD (PMPA, 1964), foi acrescentado, à lei e seus anexos, prefácio, introdução, esboço histórico da evolução de Porto Alegre e seu planejamento, pesquisa histórica, planificação, lei do Plano Diretor, leis complementares, pareceres do CPD e comentários sobre o planejamento proposto pelo plano e sua equipe. Na versão seguinte

(PMPA, 1976, p. 2), consta a explicação do porque as extensões territoriais não foram previstas inicialmente<sup>138</sup>:

O PD apresentou um conjunto de obras públicas, como, por exemplo, viárias e de edificações, para cumprir com seus objetivos e conduzir de forma mais precisa, articulada e segura a etapa de implantação, o que veio a ser reforçado com a criação do fundo especial para a execução das obras e a participação do já existente conselho do plano. Ainda é importante destacar a relação estabelecida entre a qualidade do espaço público e do privado, em que uma estava vinculada à outra, sem um tratamento isolado e desarticulado, e o início de uma integração setorial e da sistematização de dados.

O instrumento financeiro instituído para viabilizar a execução do plano foi a Taxa de Urbanização (PA, Lei 2.320/1961) incidente sobre os impostos de transmissão de propriedade imobiliária "inter-vivos", que, em 1964, passou a incidir também sobre impostos de licença para circulação. Os valores arrecadados eram depositados em conta vinculada ao Fundo Especial para a Execução do Plano Diretor de Porto Alegre e aplicados nas obras de urbanização, cuja prioridade era definida pelo CPD. O prefeito, em mensagem anual, anexada à proposta orçamentária do município, devia dar conhecimento, à Câmara Municipal, das obras planejadas e a serem executadas, no exercício seguinte, com os recursos do fundo. Alguns procedimentos foram alterados, em 1964, como, por exemplo, o prefeito encaminhar, mensalmente, à Câmara Municipal, balancete da conta vinculada ao Fundo do Plano Diretor e, trimestralmente, com autenticação do Presidente do CPD, relação das obras do Plano Prioritário, concluídas ou em execução (PA, Lei 2.768/1964). Havia, ou pelos aparentava haver, um acompanhamento, por parte do Legislativo, sobre a implementação do PD.

O plano foi divulgado como promotor de um planejamento com “elementos valiosos para permitir uma orientação segura e um controle efetivo no desenvolvimento urbano” por meio da “[...] adoção de um sistema de planificação urbana para Porto Alegre, orientado e estruturado segundo os preceitos técnicos da urbanística moderna, concretizou-se de forma objetiva somente em 1959” (PMPA, 1964, p. 39). O termo sistema de planificação urbana se

---

<sup>138</sup> "A área física do município abrangida pela Lei, coincidia na época com a superfície 'mais densificada, onde era mais urgente a regulamentação. Entendia-se como inconveniente a aplicação' dos dispositivos ora criados às áreas maiores, sem primeiro examinar o comportamento da região metropolitana, mediante a elaboração de um plano regional. Isto porque havia a consciência precisa das relações de interdependência entre as duas áreas – Regional Municipal – já que o fenômeno da metropolização estava evidente. Principalmente no eixo norte (BR-116), as nucleações marchavam para a conurbação acelerada, carecendo desta forma, qualquer sentido os limites políticos naquela direção".

refere à relação e à atuação em conjunto da Divisão de Urbanismo e do CPD, o significado ainda não compreende o de processo de planejamento, a ser empregado no plano seguinte.

Numa análise sobre a implementação do plano, de 1959 até 1964, PMPA (1964) levantou como já realizados o Código de Obras, o Código de Loteamentos e o Plano Urbanístico. Esse último era composto pelo sistema viário, pelos espaços verdes e pelo zoneamento, que estava subdividido em usos, altura, índice de aproveitamento e taxa de ocupação. Os dois códigos e o plano urbanístico eram essencialmente físico-territoriais e voltados a regras de uso e ocupação do solo, com aspectos físico-constructivos.

Um plano diretor desse tipo, para o contexto da época, significava planejamento, explicou Pozzobon (2018), embora já fosse verificado, nos textos de Paiva, após o retorno de Montevideu, uma ampliação dessa compreensão. Paiva defendeu a ideia de formação de uma equipe técnica permanente, tanto para a elaboração do plano quanto para sua execução. O processo de elaboração do PD, seguido de um documento legal, o que não ocorrera anteriormente, desencadeou uma dinâmica de estruturação de um setor permanente na administração municipal, avaliou Pozzobon (2018).

Na versão do plano publicada no ano de 1975, apareceram marcas características do planejamento integrado e das ideias em circulação, nos anos 1960, na América Latina. No prefácio, foi reforçada a importância do plano diretor para promover o desenvolvimento (PMPA, 1975). Junto foi divulgada a demanda por políticas sociais voltadas, entre outras necessidades, à saúde pública e ao ensino, e às quatro funções da cidade – trabalhar, circular, habitar e recrear – para orientar o desenvolvimento urbano: “a circulação se tornou complexa, a habitação difícil e a isto se somou o problema da escola, da saúde pública, da recreação e dos outros tantos equipamentos urbanos” (PMPA, 1975, p. 1).

Diante da complexidade apresentada pelo espaço urbano, cada vez mais acentuada, e das demandas crescentes, era necessário um novo método de planejamento. Dessa forma, a publicação apresentou a seguinte comparação entre o Plano Urbanístico de 1914, chamado de Plano de Melhoramentos, e o PD:

o Plano de Melhoramentos e Embelezamento de Porto Alegre, de Moreira Maciel, foi o primeiro que tratou globalmente do desenvolvimento urbano. Depois vieram outros, muitos outros. Mas foi em 1959 que, oficialmente e definitivamente, lhe foi dado o Plano Diretor. Traçados, zoneamento, leis e todo um conjunto de documentos desenhados e escritos para orientar o desenvolvimento urbano (PMPA, 1975, p. 1) [desenvolvimento, nesse caso, foi empregado no sentido de crescimento].

A elaboração do plano envolveu mais de 100 pessoas, entre elas dois urbanistas, quinze arquitetos, um contador, um advogado e outros funcionários como assessores. O plano urbanístico já contava com a participação de geógrafos, sociólogos, economistas ou juristas, mas suas atuações eram tão abrangentes quanto a cidade. No decorrer do tempo, as participações tornaram-se mais recorrentes, porém esses profissionais não tinham envolvimento total e nem responsabilidade sobre a proposta do plano. O profissional responsável era o arquiteto e não uma equipe multidisciplinar, como ocorreu no planejamento integrado, em que os diversos setores do conhecimento passaram a fazer parte do plano e a integrar os quadros técnicos. Não só consultores atuaram, mas também os elaboradores de políticas sociais – como as de educação, saúde, etc. – às quais o plano físico devia se adequar e servir de base.

### **10.3.3 GAPLAM – Gabinete Municipal de Planejamento e Coordenação (1969-1975)**

O GAPLAM foi criado, na administração de Telmo Thompson Flores (1969-1975), para auxiliar e assistir diretamente o Prefeito na elaboração e execução da programação global do Governo. O gabinete foi reestruturado e ampliado, em 1971, e ficou organizado em: Chefe do Gabinete, Setor de Administração, Serviço de Estatística, Coordenação do Planejamento Setorial e Estudos Especiais, Coordenação de Programação e Execução Orçamentária e Coordenação de Relacionamento Externo. Atribuições e estruturas do GAPLAM no Anexo AA.

Em termos de estrutura e função, o GAPLAM começou a se aproximar do escopo da COGEP, embora ainda não incorporasse o planejamento urbano, que estava na SMOV. O elemento criado para a integração da administração foram os Núcleos Setoriais de Planejamento (NSP) em todas as unidades administrativas do Executivo com vistas ao planejamento integrado. Todos os núcleos tinham um representante do GAPLAM, como elo entre gabinete e unidades administrativas.

A integração com o planejamento urbano era indireta, pois acontecia por meio do NSP. A avaliação para a elaboração do plano seguinte apontou que o planejamento municipal demandava ampliação para contemplar e integrar as áreas urbana, rural e metropolitana que, junto com a interdisciplinaridade, ou seja, os quatro setores do planejamento, com base no físico-territorial, permitiria “alcançar uma etapa superior à essência física dos Planos Diretores” e superar a setorialização administrativa desintegrada (PMPA, 1980, p. 13).

O urbanismo foi transferido da SMOV e incorporado, ao GAPLAM, apenas em 1974, quando esse foi transformado no órgão central dos sistemas de planejamento, orçamento programa, informações e estatística e de organização administrativa, com a finalidade de elaborar a acompanhar o planejamento global, de forma integrada. Ao gabinete, foram acrescidas as atribuições de: (II) desenvolver e elaborar, em nível estratégico, o planejamento e o controle do uso do solo do Município, considerados seus aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos; (XII) elaborar e manter atualizado o PD; (XIII) prestar apoio técnico e administrativo ao CMPD; (XV) articular-se com o órgão executivo de planejamento da Região Metropolitana, visando ao acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da RMPA (PA, Decreto 5.326/1975).

A estrutura do GAPLAM passou a ser: I. Assessoria Especial; II. Equipe de Apoio Administrativo; III. Supervisão do Planejamento Urbano; IV. Supervisão do Planejamento e Programação. Logo que estabelecida a estrutura do planejamento de forma integrada e separada o planejamento e execução de obras, o gabinete foi extinto e foi criada a SPM.

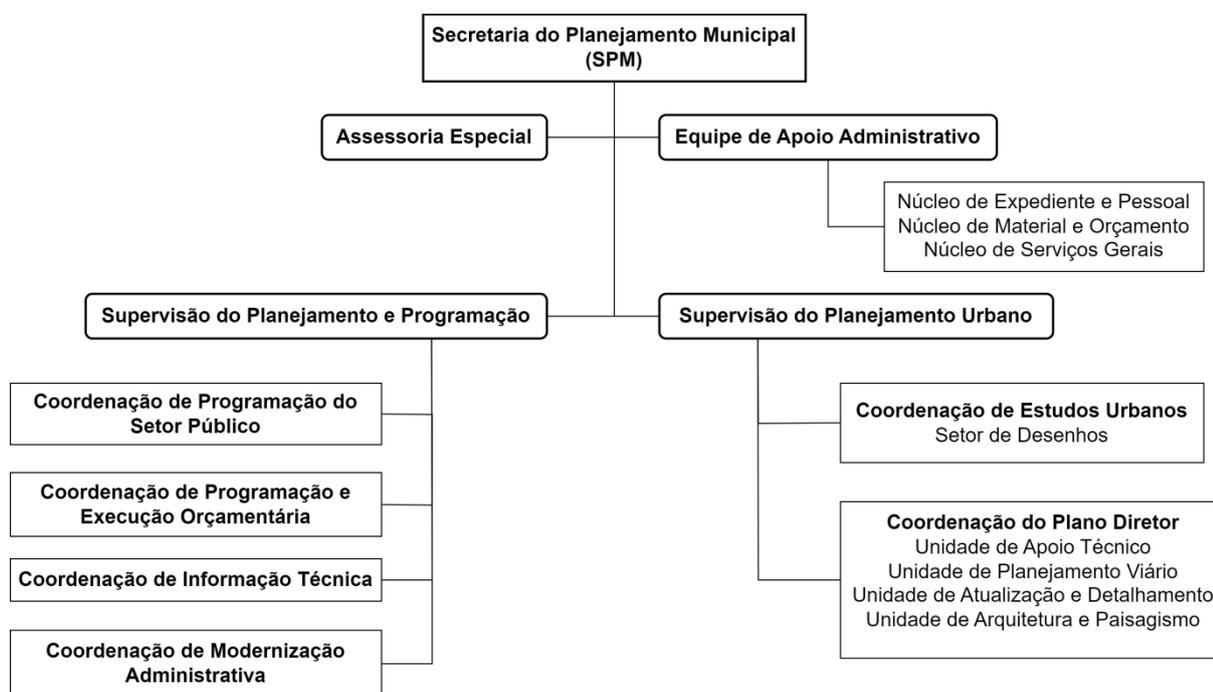
#### **10.3.4 SPM – Secretaria do Planejamento Municipal (1975-2012)**

A SPM foi criada na administração de Guilherme Socias Villela (1975-1983), em 1975, que trouxe a experiência de Secretário de Planejamento do RS, na administração de Euclides Triches (1971-1975). A secretaria passou a concentrar as atribuições do GAPLAM e possuía as atribuições de:

- I. Elaborar o Plano Geral de Governo Municipal, compatibilizando-o com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento e coordenar a sua execução;
- II. Desenvolver e elaborar, a nível estratégico, o planejamento e o controle do uso do solo do Município, considerados seus aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos;
- III. Promover a identificação de fontes de recursos e manter contato com organismos públicos e privados e com entidades financeiras nacionais, estrangeiras ou internacionais, com vistas a obtenção de ingressos adicionais para investimentos;
- IV. Elaborar propostas do orçamento anual e plurianual de investimento da Administração Centralizada e promover a sua consolidação com às da Administração Indireta;
- V. Coordenar a execução da política organizacional do Executivo Municipal, objetivando sua permanente modernização;
- VI. Elaborar e manter atualizado o sistema de Cadastro Técnico e o Plano Diretor do Município;

VII. Exercer outras atividades que objetivem a harmonização da ação administrativa do Governo, em seus diferentes setores (PA, Lei 4.050/1975, art. 2º).

Carlos Veríssimo de Almeida Amaral foi o primeiro secretário da SPM e confiou no trabalho técnico, sem interferências, demonstrou Silva D. (2012), e destacou que, na época, era "o prefeito, o planejamento e o resto". O planejamento municipal tinha posição de destaque e, apesar de ser um governo de regime político-militar, na SPM, havia liberdade e incentivo à formação técnica, esses não mais vistos posteriormente, segundo as pesquisas de Silva D. (2012). A supervisão maior e com mais atribuições era a do planejamento urbano, estrutura da SPM no Quadro 26. O sentido de integração empregado, na estrutura e nas atribuições tinha uma abrangência ampla, como evidenciou a elaboração do PDDU, ao aprimorar esses aspectos.



Quadro 26: Estrutura da SPM em 1975.

Fonte: elaborado por Tochetto com base em Decreto 5.390/1975 (PA).

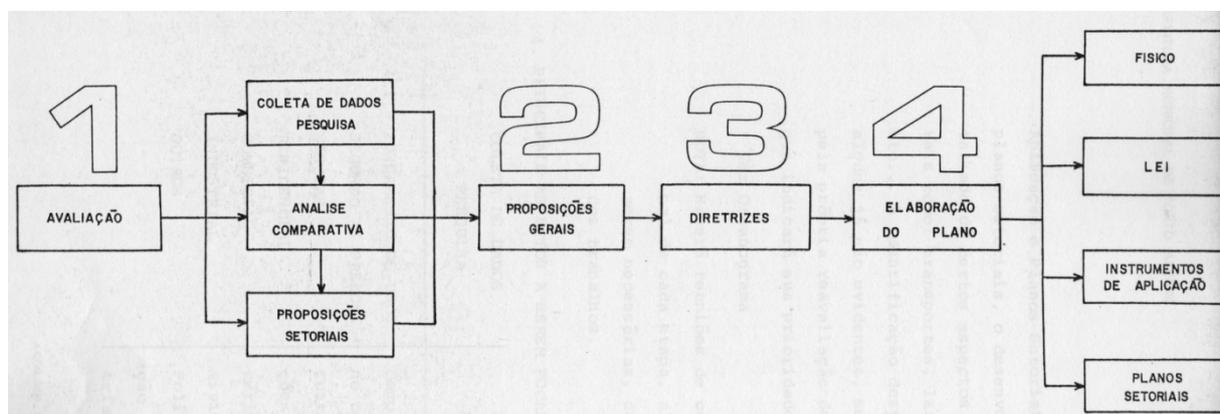
### 10.3.5 PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1979)

O Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (PROPLAN) foi criado em 1977, dentro da SPM, coordenado pelo Arquiteto Moacyr Moojen Marques e com recursos do FIPLAN. O acesso aos recursos do fundo exigiu tratamento técnico-científico dos planos, com a realização de diagnósticos setorizados, e a busca de compatibilização entre os setores

econômico, social, físico e institucional e a implantação de processo permanente de planejamento, o que se verificou na criação da SPM, sua posterior alteração e nos documentos elaborados para o PDDU.

A equipe da reavaliação era composta por técnicos da prefeitura municipal, do estado e professores da UFRGS com atuação em disciplinas relacionadas ao planejamento. Outras secretarias municipais, entidades comunitárias e privadas também participaram da revisão. A metodologia aplicada foi uma avaliação setorializada do plano existente comparada à evolução da cidade. Após as pesquisas, cada setor apresentou um relatório, em dois seminários, para a elaboração das diretrizes e do plano (PMPA, 1980).

A elaboração do PDDU foi estruturada em quatro etapas, conforme Quadro 27, mais informações sobre as etapas no Anexo BB. A avaliação por setor (etapa 1) era composta por 18 setores<sup>139</sup>, conforme as secretarias participantes. Cada setor desenvolveu, dentro de sua secretaria, os trabalhos de coleta de dados, análise e proposições para o planejamento geral. Nas etapas seguintes, cada setor teve um representante na condição de assessor. O objetivo principal da etapa era dar subsídios que permitissem determinar um zoneamento de usos do solo reavaliado para ser a base do plano geral, para onde todos os elementos deviam convergir.



Quadro 27: Etapas para a elaboração do PDDU.  
Fonte: PMPA (1979).

A viabilização do plano (etapa 4) foi considerada a integração econômica e a possibilidade de estabelecer uma política administrativa baseada em prioridades de aplicação

<sup>139</sup> O nome e a divisão de setores e áreas de especialização alteraram no decorrer da avaliação. Os setores para a reavaliação do plano diretor estavam definidos em: 1. Zoneamento de Usos; 2. Demografia; 3. Índices de Aproveitamento; 4. Taxas de Ocupação; 5. Alturas; 6. Esquema Viário e Transportes; 7. Pavimentação; 8. Rede Escolar; 9. Redes Verdes; 10. Parcelamento do Solo Urbano; 11. Habitação Popular; 12. Abastecimento “Água e Esgoto”; 13. Rede (Saneamento) Pluvial; 14. Abastecimento – Rede de Mercados Zonais – Comércio e Indústria; 15. Lixo; 16. Luz; 17. Legislação Urbana; 18. Economia Urbana – GPLAN e S.M. Fazenda.

dos recursos na sua implantação para tornar o plano viável. O resultado dela devia fornecer as bases para a elaboração de um plano de governo, como o que a COGEP, com Campos-Filho, elaborara para Barros em São Paulo.

A "política de implantação do plano diretor" foi definida em propiciar dispositivos que permitissem integrar o plano físico ao plano econômico das diversas secretarias e ao plano regional, com base numa hierarquia de prioridades, para orientar a administração municipal nos investimentos em obras de infraestrutura. Foi apontada que a inexistência ou inobservância de prioridades, para a aplicação de recursos nas obras previstas, pelo plano, podia reduzir o aproveitamento dos recursos, resultar em menor rendimento e concentrar investimentos em obras de alto custo que, embora importantes, podiam não ser prioritárias naquele momento. Um plano de investimentos bem dosado podia atingir maior parte da comunidade ao ser aplicado em várias obras de baixo custo. As justificativas apresentadas eram justamente parte da essência do planejamento, principalmente quando as prioridades deviam ser definidas em conjunto pelas partes técnica e política.

A concepção de plano acabado, do plano urbanístico, foi substituída pela de um processo contínuo e permanente de planejamento no qual a formulação de planos e programas de ação constituía etapa sempre renovada. O coordenador do PROPLAN avaliou que

o PDDU foi elaborado para representar o primeiro de uma seriação não aleatória de planos diretores, produto intermediário de um sistema que inclui produção de dados e informações e preservação sistematizada das memórias; formulação de diretrizes e propostas; aferição de resultados; atualização de procedimentos e padrões; coordenação e articulação de programas e políticas; revisão de objetivos e prioridades (SALENGUE; MARQUES, 1993, p. 161).

Frente à inovação do plano na concepção de processo de planejamento, tanto como o processo em si quanto na participação da população e inserção de uma visão social, ele recebeu o destaque de ser chamado de primeiro<sup>140</sup>:

[...] O 1º Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (PDDU) apresenta, como inovação, uma maior participação da comunidade no redimensionamento da cidade, permitindo que se alimente a esperança de um crescimento ordenado, apoiado também na vivência do cotidiano. Pelo que se tem notícia, é esta uma forma totalmente nova de valer-se da opinião de pessoas não especializadas na tarefa de "repensar" a utilização do espaço urbano – pelo menos no Brasil. Espera-se, com isso, ganhe funcionalidade e cresça de importância o conforto das pessoas. [...] busca-se, assim, redimensionar a estrutura urbana, ensejando que o homem aqui viva de sorte

---

<sup>140</sup> Todavia, quando houve a revisão do PDDU, em 1999, no momento da publicação, passou de 2º PDDU para Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).

a desenvolver ao máximo suas potencialidades físicas, econômicas, políticas e sociais (PMPA, 1980, p. 5).

Por meio do CPD, o plano abriu a possibilidade para representantes da sociedade acompanharem e participarem do processo de planejamento e das tomadas de decisão. O envolvimento da comunidade, no sistema de planejamento, segundo análise do plano, introduziu variáveis locais de difícil percepção, que fluíram da sensibilidade da população envolvida e permitiu sentir os efeitos das proposições dele decorrentes.

As práticas de planejamento foram ampliadas e integradas para o desenvolvimento municipal. A integração multissetorial e a visão social foram destacadas no texto do plano sobre os instrumentos necessários para atender às demandas sociais que

[...] devem estar contidos em um Plano Diretor de Desenvolvimento, que não deve ser apenas um projeto urbanístico, mas, isto sim, uma proposta de cidade onde os aspectos básicos determinantes da vida urbana estejam integrados. Pressupõe-se, desta forma, que a análise e a síntese da problemática urbana sejam feitas com caráter interdisciplinar, pela integração de conhecimentos especializados, que representem as principais áreas definidoras do processo de desenvolvimento da cidade. A difícil, mas necessária, integração dos conhecimentos setoriais e das proposições das áreas especializadas orientará as diretrizes para o Plano Diretor de Desenvolvimento, compatibilizadas entre si, propiciando dessa forma ações mais concretas e seguras porque integradas (PMPA, 1980, p. 13).

Na exposição de motivos do PDDU (PMPA, 1980), foi destacado o novo modo de pensar e atuar, pois o PDDU devia ser uma proposta de “cidade” onde os aspectos básicos determinantes da vida urbana estivessem integrados, com base nos 12 setores estabelecidos: diretrizes metropolitanas e locais; infraestrutura urbana; economia e função da cidade; sociologia; geografia e evolução urbana; ambiente natural e biofísico; lazer, cultura e paisagem urbana; circulação urbana; estrutura urbana e uso do solo; habitação; legislação urbana; sistematização de dados e do planejamento. Esses setores foram retomados nos objetivos gerais do desenvolvimento urbano municipal:

- I. ordenação do crescimento urbano do Município, em seus aspectos físico, econômico, social, cultural e administrativo;
- II. pleno aproveitamento dos recursos administrativos, financeiros, naturais, culturais e comunitários do Município;
- III. atendimento das necessidades e carências básicas da população quanto às funções de habitação, trabalho, lazer e cultura, circulação, saúde, abastecimento e convívio com a natureza;
- IV. conservação do patrimônio ambiental do Município; através da proteção ecológica, paisagística e cultural;
- V. integração da ação governamental municipal com a dos órgãos e entidades federais, estaduais e metropolitanos, e, ainda, com a iniciativa particular;

- VI. participação comunitária no processo de planejamento;
- VII. ordenação do uso e ocupação do solo, em consonância com a função social da propriedade urbana (PA, Lei 43/1979, art. 2º).

O planejamento foi estruturado em planos e programas e compreendido pela elaboração e atualização dos seguintes instrumentos: PDDU; Programa Municipal de Investimentos para o Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, a ser instituído por lei específica; planos e programas gerais de microrregiões intramunicipais e setoriais de duração anual e plurianual, relacionados a cronogramas físico-financeiros de implantação (PA, Lei 43/1979, art. 4º).

O plano determinou que as atividades governamentais de promoção do desenvolvimento urbano do Município eram objeto de planejamento e coordenação permanentes, organizadas sob a forma de sistema (Lei 43/1979, art. 3º) e estabeleceu os objetivos e o método para conduzir as atividades governamentais. O meio instituído para cumprir com essas determinações foi chamado de Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano (SMP-CDU), cujo órgão central era a SPM. O SMP-CDU, agenciado pela SPM, era o sistema responsável por manter o processo permanente, contínuo e sistematizado de planejamento integrado. Sistema de Planejamento do PDDU no Apêndice E.

A proposta da central de dados vinculados ao cadastro técnico municipal possibilitaria, ao corpo técnico interdisciplinar, realizar estudos e pesquisas com informações da vida urbana constantemente atualizadas, de modo que a variedade de dados desejados, multiplicada pela potencialidade dos cruzamentos, serviria de importante fonte de análise para o planejamento e demais atividades municipais (PMPA, 1980). As ideias de sistema e de gerenciamento de dados para estudos e pesquisas iram conferir, ao plano e à secretaria, um papel essencial na administração municipal de assessoria ao prefeito e às demais secretarias.

O território do município foi estruturado em escalas para a realização de análises e propostas. Os bairros foram agrupados em Unidades Territoriais de Planejamento<sup>141</sup> (UTP) e Unidades Territoriais Seccionais<sup>142</sup> (UTS). Cada UTP foi classificada conforme a atividade predominante (residencial, comércio, serviço, etc.). Essa organização possibilitou prever e

---

<sup>141</sup> Critério para definição dos limites de cada UTP em art. 9º da Lei 43/1979 (PA).

<sup>142</sup> A UTS tinha o papel de agrupar as UTPs cujos limites fossem transcendidos pela irradiação de influência dos equipamentos urbanos instalados em suas áreas. Cada UTS abrangeria uma parcela do território do Município correspondente ao conjunto de UTPs por ela agrupadas limitada pela linha de contorno periférica das UTPs que lhe fossem extremas.

controlar os serviços básicos e o adensamento, de modo que o sistema tivesse condições de indicar prioridades para a ação administrativa. As informações possibilitariam fundamentar qualquer programa de governo mediante a seleção, por computador, dos setores urbanos com mais carências (PMPA, 1980).

A área urbana foi dividida em Área Urbana de Ocupação Intensiva (AUOI) e de Ocupação Extensiva (AUOE). A AUOI era prioritária para urbanização e estava dividida em unidades territoriais definidas conforme a predominância de uso do solo (residencial, comercial e serviço, industrial, áreas de lazer e cultura e áreas de circulação) com densidades definidas conforme os equipamentos constantes para servir a população. Cada UTP recebeu um programa de necessidades e uma proposta específicos de forma a contemplar os setores/áreas de especialização analisados na elaboração do plano, que foram infraestrutura, função, equipamentos, tráfego e imagem urbanística. A AUOE era para a urbanização rarefeita, a fim de promover a conservação do patrimônio ambiental.

Os índices de aproveitamento foram reduzidos, a fim de limitar o adensamento populacional e compatibilizá-lo com a disponibilidade de equipamentos comunitários e de infraestrutura, e foi acrescido o limite de número de dormitórios. Devido às novas limitações, foram definidos tipos de área da edificação para não computar no índice, como, por exemplo, áreas de uso comum, sacadas e terraços, por não gerar densidade permanente.

Cada unidade territorial recebeu um índice de aproveitamento que, devido à implantação de usos não residenciais, sem caráter de permanência e sem gerar demanda por equipamentos - como, por exemplo, vias, escolas e parques -, possibilitou a criação da reserva de índice. Os índices da reserva podiam ser negociados, pelo município, mediante procedimento que foi chamado de Solo Criado, para aplicação dentro da mesma unidade, a fim de minimizar os custos decorrentes da implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos subutilizados. O instrumento é semelhante à Outorga do Direito de Construir (EC, 2001). Outro instrumento trazido pelo plano foi o Imposto Territorial Urbano Progressivo, ou seja, o IPTU-PT.

As leis de loteamentos e de conjuntos residenciais foram integradas ao plano diretor e seus conteúdos ficaram vinculados aos regramentos do plano, inclusive no que se referia aos índices. O PDDU foi instituído em junho de 1979, antes da Lei Federal 6.766/1979 (BR), que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. O capítulo do parcelamento do solo do plano possibilitou maior controle sobre o crescimento por meio de loteamentos. Aos loteamentos irregulares e núcleos de sub-habitação existentes, foram propostos dispositivos que

possibilitaram, ao Executivo, enquadrá-los em padrões compatíveis com as realidades constatadas para solucionar os problemas sociais, semelhante à regularização fundiária.

Aos acréscimos de área urbana, passaram a ser considerados os índices urbanísticos para reforçar o controle da relação entre equipamentos e adensamento populacional. Anteriormente, as glebas com frente para logradouros legalmente abertos, utilizadas para conjuntos de residências, estavam dispensadas do parcelamento. A alteração dos regramentos visou às previsões de espaços para atender às necessidades geradas pelas populações adventícias nessas áreas, para impedir que novas carências constituíssem ônus ao município.

A elaboração do plano foi acompanhada por uma comissão permanente, criada na Câmara de Municipal. Quando a minuta do plano tramitou no Legislativo, período que durou oito meses, recebeu mais de 200 emendas. O tipo e a quantidade de interferências que os vereadores fazem, num plano diretor, é uma situação a ser analisada, principalmente as relacionadas a aspectos técnicos, e identificados quem são os beneficiados e os prejudicados pelos resultados.

O regime urbanístico foi uma das principais polêmicas da época, como continua a ser, devido aos interesses especulativos do mercado imobiliário e de modo a ignorar, por completo, questões essenciais de infraestrutura e sociais<sup>143</sup>. O plano foi chamado de “elitista”, no sentido relacionado ao poder de compra da população, sob alegação insustentável de que, ao reduzir o potencial construtivo dos lotes, o preço de imóveis para moradia elevaria. Na verdade, o plano reduzia o lucro do mercado imobiliário sobre a construção de edificações e coibia o adensamento desenfreado cujas consequências estão evidentes atualmente e se agravam, cada vez mais, devido a alterações deliberadas e sem critérios técnicos consistentes nos planos diretores.

“Tecnocrata”, num sentido negativo de que o plano foi decidido por técnicos que ignoraram os interesses da sociedade, foi outro adjetivo conferido, ao PDDU, pelo mercado imobiliário e por outros grupos com interesses afins, em busca de mascarar seus interesses e conveniências que entravam em conflito com os interesses mais amplos da sociedade. Cabe destacar que os interesses da sociedade, muitas vezes, foram defendidos por meio de análises científicas, com critérios consistentes.

Os produtos do planejamento dos anos 1970 e 1980, tanto em Porto Alegre, para elaborar o PDDU, quanto em nível de União, para elaborar a Política Nacional de

---

<sup>143</sup> Um dos volumes da elaboração do PDDU é o *clipping* dos jornais da época.

Desenvolvimento Urbano (PNDU), foram os que demonstraram ter maior embasamento com análises e propostas científicas (técnico e teórico). Em Porto Alegre, até o presente momento, isso pode ser verificado nos volumes publicados sobre a elaboração do PDDU, em Panizzi e Rovati (1993) e em outras publicações dos integrantes da equipe técnica, como, por exemplo, os que constam relacionados no Anexo CC. O casal Mascaró (1993, 1996), em sua atuação profissional, em publicações e em estudos específicos para Porto Alegre, demonstraram a importância de limitar o adensamento populacional e construtivo devido às consequências negativas, já verificadas, nos anos 1970, relacionadas ao desempenho energético-ambiental e à infraestrutura urbana. Muitos problemas urbanos atuais são decorrentes de análises desse tipo serem ignoradas por técnicos e políticos envolvidos nos licenciamentos urbanísticos, nas flexibilizações e nas alterações de planos e legislações.

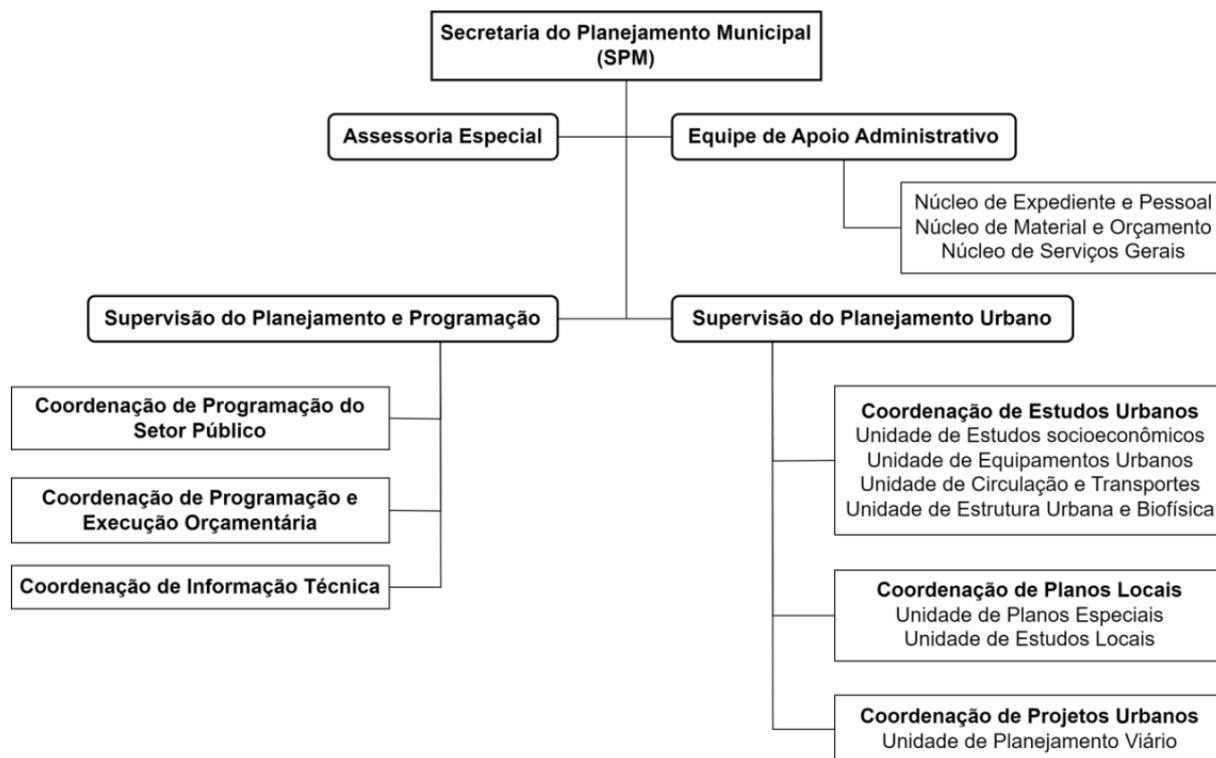
A década de 1970, em Porto Alegre, foi marcada pela reestruturação do planejamento em termos de concepção, de estrutura administrativa e de prática. Enquanto o planejamento estava a cargo da SPM, as obras estavam com a SMOV. As mudanças mais significativas ao planejamento de Porto Alegre ocorreram nas administrações do engenheiro Telmo Thompson Flores (1969-1974) e do economista Guilherme Socias Villela (1975-1983). Na primeira, as mudanças ocorreram na estrutura física-territorial; na segunda, na estrutura do planejamento e na institucionalização do planejamento integrado no nível municipal.

O PD indicou diversas obras que foram projetadas pelo município e implantadas, aos poucos, dentro de um planejamento de curto a longo prazo, que deu continuidade aos projetos propostos em planos anteriores. A metodologia de planejamento mudara, mas as obras propostas nos planos anteriores continuavam a ser executadas dentro do processo de planejamento instituído, conforme analisado por Tochetto e Souza C. F. (2019). As obras realizadas sob o PDDU foram, na maioria, as propostas pelo PD de 1959.

#### **10.3.6 SMP-CDU – Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano: a Relação entre SPM, CMPD e PDDU**

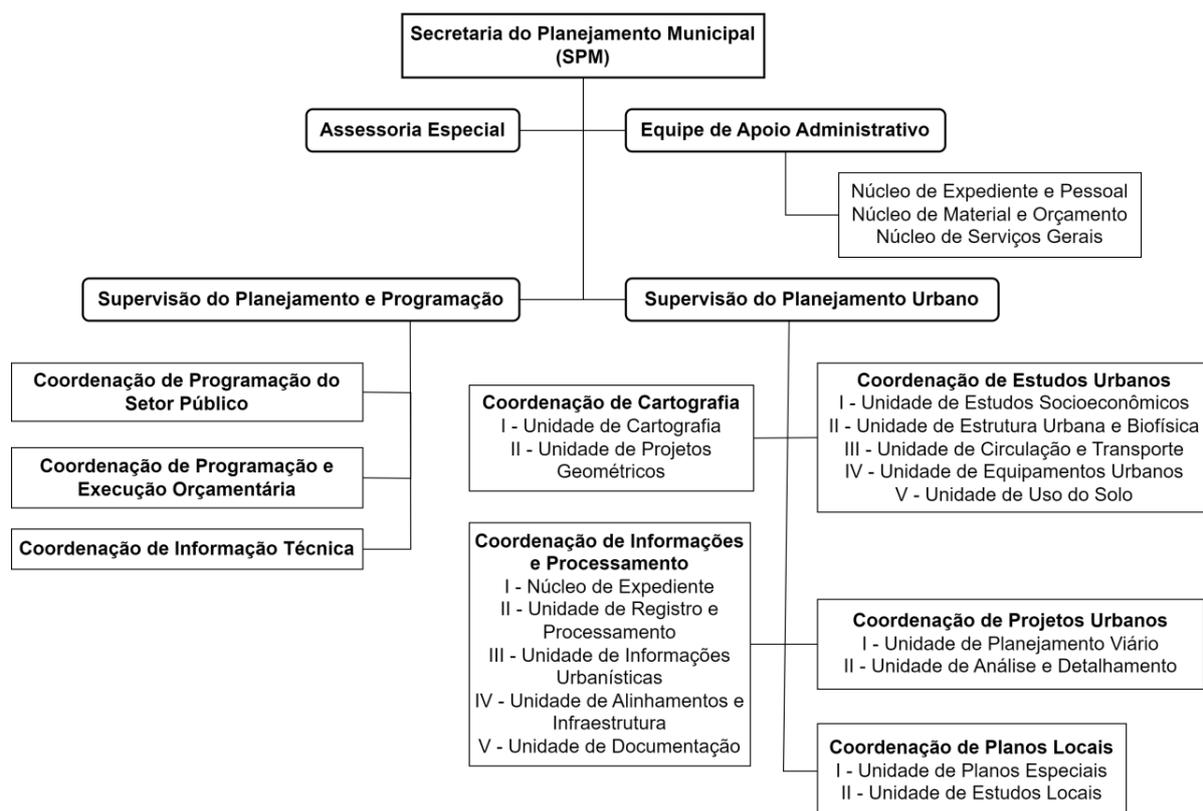
O planejamento e o sistema, estabelecidos pelo PDDU, repercutiram em transformações na estrutura administrativa do Executivo. Novos setores foram criados dentro das secretarias, especialmente da SPM, decorrentes das atribuições acrescidas vinculadas ao desenvolvimento urbano do município, aos moldes do que era determinado pelo SERFHAU. A estrutura e o sistema aumentavam em complexidade, como demonstraram as reestruturações de 1979 e de

1985, organogramas nos quadros 28 e 29 respectivamente e detalhamento das estruturas nos anexos DD e EE.



Quadro 28: Estrutura da SPM em 1979.

Fonte: elaborado por Tochetto com base no Decreto 7.109/1979 (PA).



Quadro 29: Estrutura da SPM em 1985.

Fonte: elaborado por Tochetto com base no Decreto 8.572/1985 (PA).

A SPM passou a contar com mais três unidades: Unidade Central de Apoio Técnico de Caráter Interdisciplinar, para orientar ou realizar os estudos e pesquisas necessários à execução da atividade sistematizada vinculada ao órgão central do SMP-CDU; Unidade Central de Informações Técnicas responsável pelo desenvolvimento urbano do Município, vinculada ao órgão central do SMP-CDU; Unidades Setoriais de Planejamento, vinculadas aos órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal, direta ou indireta.

A Supervisão de Planejamento Urbano ficou segmentada em uma parte estrutural e outra temática, analisou Pozzbon (2018). A estrutural compreendeu as coordenações existentes (Estudos Urbanos e Plano Diretor) e as novas (planos locais; projetos urbanos; informação e processamento; cartografia e projetos geométricos) com vistas à implementação do plano.

As coordenações foram ampliadas com setores destinados à pesquisa, aos projetos, à organização de informações (registro e processamento), e foram introduzidas as divisões temáticas (estudos socioeconômicos; circulação e transportes; equipamentos urbanos) e territorial (planos locais). Na administração de João Dib (1983-1985), a supervisão recebeu mais atribuições e teve o quadro técnico ampliado, principalmente nos setores de estudos e pesquisa e de informação sobre o urbano.

O sistema de informações, dentro do sistema de planejamento, reuniu todas as informações referentes à infraestrutura e foi criada a Declaração Municipal das Condições Urbanísticas (DM). O banco de dados sistematizado conferiu credibilidade e seriedade às informações, analisou D. Silva (2004) mediante informação obtida de que os documentos de alinhamento deixaram de ser um “balcão de negócios” e reduziu a corrupção.

O papel da SPM como principal agente coordenador e articulador do sistema de planejamento integrado, estava reforçado pelo plano, pela metodologia e por sua estrutura. As atividades de promoção do desenvolvimento urbano, integradas no SMP-CDU, deviam ser objeto de permanente coordenação intragovernamental a cargo da SPM. O CPD foi transformado no Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD)<sup>144</sup>, que assumiu a função de órgão de integração do SMD-CDU e de cooperação governamental, cujas decisões ficavam sujeitas à homologação do chefe do Executivo Municipal.

O grupo de técnicos da SPM mostrava clareza conceitual sobre a concepção de planejamento, identificada com uma visão multidisciplinar e sistêmica, que não se confundia com a de plano urbanístico. Além de agregar diferentes saberes (economia, sociologia, geografia, entre outros) aos tradicionais (arquitetura e engenharia), incorporou-se a ideia de avaliação e de controle contínuos sobre o desenvolvimento urbano, auxiliados por um sistema de planejamento que garantiria os ajustes necessários.

A SPM começou a perder status, poder e capacidade de propor ideias a partir da administração de Alceu Collares (1986-1988). O planejamento foi diluído e dividido, todas as secretarias passaram a fazer planejamento e esse ficou desarticulado, analisou Silva D. (2012). A perda da força do planejamento, em Porto Alegre, é contemporânea ao período de redemocratização. Ficou evidente, na pesquisa da autora, que, nas administrações seguintes,

---

<sup>144</sup> O conselho, em 1971, passou a ser chamado de Conselho Municipal do Plano Diretor (PA, Lei 3607/1971). Por ser uma instância política vinculada a um órgão técnico de planejamento, algumas das atribuições do conselho eram questionáveis, como aplicar a legislação atinente ao desenvolvimento urbano, estabelecendo-lhe interpretação uniforme, e opinar sobre projetos de lei e de decretos necessários à atualização e complementação do código de obras. Contudo as demais atribuições, como as de opinar sobre a programação de investimentos anual e plurianual do Programa Municipal de Investimento para o Desenvolvimento Urbano e a de opinar sobre os projetos de lei e de decretos necessários à atualização e complementação do plano diretor (PA, Lei 43/1979, art. 14), possibilitavam com que o órgão técnico de planejamento conduzisse o planejamento com base nas demandas da comunidade. Para mais informações sobre a trajetória do conselho, ver PASSOS, Rafael Pavan dos. ***De Conselho do Plano Diretor a Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental: desenho institucional da participação no urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre (1955-2020)***. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022.

sob a justificativa de democracia, o poder político tomou conta do planejamento para si e reduziu o caráter técnico da atividade, conforme será apresentado na Fase 3.

A gestão do arquiteto Clóvis Ilgenfritz<sup>145</sup> (1989-1990), como secretário da SPM, foi o último período de força do planejamento, que logo começou a ser desestruturado e desmanchado a partir da administração de Olívio Dutra (1989-1993). A política, entrevistada por D. Silva (2012), que assumiu o lugar de Ilgenfritz, porque ele fora passar três meses na Europa, em busca de recursos, relatou que o corpo técnico estava preparado para fazer o planejamento municipal, conforme as atribuições da SPM, e não apenas o "planejamento urbano, era também planejamento financeiro", seria realizada essa "síntese". Contudo o "governo" não concordou, as partes administrativa e financeira foram transferidas para a Secretaria da Fazenda e logo foi criado o Orçamento Participativo (OP-PA). Na sequência, foi criado o GAPLAM, vinculado ao Gabinete do Prefeito, e o planejamento da SPM ficou reduzido.

## **CAPÍTULO 11 | ENSINO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO**

O objetivo desse capítulo é uma breve abordagem sobre as práticas universitárias voltadas ao urbanismo e ao planejamento, devido à importância da capacitação profissional necessária para essas atividades que repercute nas práticas de Estado.

Os problemas urbanos demandavam conhecimento científico específico para identificação da origem, definição e enquadramento no setor ao qual tinham relação direta. Na sequência, a visão integrada os relacionava com os outros setores e problemas para todos

---

<sup>145</sup> Clóvis Ilgenfritz da Silva foi arquiteto e urbanista pela UFRGS (turma de 1965), presidiu o Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas do Rio Grande do Sul e a Federação Nacional dos Arquitetos, foi professor universitário (1972-1977) na FA-UFRGS, foi Assessor Técnico Parlamentar e Assessor Parlamentar de Engenharia (1984-1988) na Câmara Municipal de Porto Alegre, foi vereador (PT) (1989-1992; 1993-1996; 1997-2000), exerceu, na Câmara, os seguintes cargos: 3º secretário da Mesa Diretora (1991-1992); vice-presidente da Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação (1991-1992); 2º vice-presidente da Mesa Diretora (1993-1994); 1º secretário da Mesa Diretora (1995); 1º vice-presidente da Mesa Diretora (1998), presidiu a Câmara Municipal de Porto Alegre (1997-1998), foi secretário de Estado da Coordenação e Planejamento (1999-2001), foi deputado federal (2001-2002), integrou o Conselho Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (2002-2006), exerceu cargo de diretor Financeiro e Relações com o Mercado da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (2006).

serem tratados no processo de planejamento. O IPEA e o IBGE<sup>146</sup> se destacaram como agências de governo de pesquisa dos problemas urbanos e regionais do Brasil.

O planejamento passou a ser reafirmado como uma atividade científica vinculada a uma formação específica ao serem criados os cursos de pós-graduação em planejamento urbano e regional no Brasil e ser aumentada a concessão de bolsas de estudo para especialização no exterior.

Os primeiros cursos em planejamento urbano, criados no Brasil, foram o PROPUR/UFRGS, em 1970, o de Planejamento Urbano e Regional<sup>147</sup> (PUR/UFRJ), por iniciativa do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE/UFRJ)<sup>148</sup>, em 1972, e o Curso de Especialização em Planejamento Urbano e Regional (CEPUR/UFBA), em 1973, que contou com o apoio da SUDENE. Havia um esforço sistematizado de preparação de especialistas, como o arquiteto planejador, para seguir padrões definidos pelo SERFHAU e pelo IAB. O programa de pós-graduação em planejamento urbano, na COPPE/UFRJ, foi estruturado nessa concepção a partir do apoio do SERFHAU, explicou Francisconi (2021a).

O ponto de partida foi o saber urbanístico intraurbano e interurbano em busca do desenvolvimento econômico, cultural e social em todo país, relatou Francisconi (2020, p. 10) e acredita que o fundamento básico e o fator mais importante da vida universitária

é aquilo que distingue e qualifica a universidade americana, onde há constante vai-e-vem da prática para teoria, da pesquisa pura ao uso e aplicação. Este vai-e-vem entre teoria e prática é fundamental para desenvolver a cultura, as artes e o saber científico.

A formação promovida pelos cursos de planejamento foi essencial e um dos pilares da institucionalização do planejamento de forma ampla no Brasil. A COGEP, na época de Campos-Filho (2017) como secretário, segundo seu próprio relato, estava com a atuação pautada no que era ensinado no Curso de Planejamento do Desenvolvimento Urbano, na *Bartlett School of Architecture and Planning*, e na *University College London* (1979-1980). Juntamente com os cursos de arquitetura, no exterior, relatou Campos-Filho (2017), havia cursos em nível de graduação e mestrado em planejamento urbano e regional e programas de especialização de

---

<sup>146</sup> Francisconi (2020) relata que os problemas eram diagnosticados por pesquisadores, como Sperindão Faissol do IBGE, que avaliou as condições econômicas e a infraestrutura social de cidades com mais de 50 mil habitantes em 1970.

<sup>147</sup> O PUR originou o atual Instituto de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Políticas Regionais (IPPUR).

<sup>148</sup> A COPPE foi criada em março de 1963, por iniciativa do professor Alberto Luiz Galvão Coimbra, com o Curso de Mestrado em Engenharia Química da Universidade do Brasil, posterior Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

doze semanas de duração. Campos-Filho obteve o título de mestre em curso equivalente na Universidade da Califórnia, em Berkeley, em 1971, e relatou que se sentia apto a abordar temas interdisciplinares tais como eram tratados nesses cursos ao contribuir para definição das políticas públicas interdisciplinares na COGEP.

Em relato escrito de Campos-Filho (2017, p. 41), cabe destacar:

a nossa formação como planejador urbano compreensivo, especialmente em geografia e economia urbana, nos forneceu as bases de conhecimento científico nas ciências sociais para permitir essa junção pioneira no Brasil entre o planejamento do uso do solo, tradicionalmente um campo disputado entre arquitetos urbanistas e engenheiros civis, engenheiros sanitaristas e mais recentemente com engenheiros de transporte e o planejamento do investimento e custeio dos serviços infraestruturais, destacadamente o de transporte e de saneamento básico e dos serviços sociais, destacadamente os de educação e saúde, que tem sido campo de atuação de economistas e sociólogos.

A compreensão sobre planejamento de forma integrada passava a ser essencial ao planejamento urbano, independente do setor e, principalmente, no nível da integração, caso contrário, não havia como a atividade evoluir e atingir um nível mínimo necessário que possibilitasse enfrentar a complexidade dos problemas urbanos. Era necessário o conhecimento científico sobre os temas que cabiam a cada setor, vinculados às áreas já existentes e desenvolvidas em cursos de graduação, e também era necessário o conhecimento científico capaz de integrar os setores e planejar de modo a pensar no processo com todas as suas etapas.

### **11.1 PROPUR/UFRGS – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (1970)**

As práticas de urbanismo e de elaboração de planos urbanísticos, no Executivo do Rio Grande do Sul, tiveram origem nos planos de saneamento e urbanização elaborados pela Secretaria Estadual de Obras Públicas do estado (SOP) no início do século XX. A partir da análise realizada por Vargas (2011), é possível verificar o urbanismo como prática institucionalizada de Estado no RS. A transição para o planejamento urbano iniciou ao serem elaborados os primeiros planos diretores para os municípios do interior, Torres (1940) e São Leopoldo (1941). A SOP orientava os municípios na elaboração de planos e, no período do planejamento integrado, Jahn-Verri (2014) analisou que a metodologia divulgada e aplicada pelo SERFHAU já era empregada pela SOP, mediante o auxílio aos municípios do estado na elaboração e implementação dos planos diretores.

A institucionalização do urbanismo, no nível do ensino universitário, ocorreu ao ser criado o Curso de Urbanismo, em 1947, vinculado à Universidade de Porto Alegre, que passou a ser chamada de Universidade do Rio Grande do Sul (URGS). No ano seguinte, foi criada a Faculdade de Arquitetura (FA) e a universidade se tornou Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em dezembro de 1950. O curso era em tempo parcial, restrito a arquitetos e engenheiros e contava com docentes experientes na prática profissional de urbanismo da PMPA, da Divisão de Urbanismo da SOP e de escritórios particulares. O ensino do urbanismo demonstrava vínculo direto entre a teoria e a prática e os procedimentos práticos foram adotados pelo Executivo estadual na assistência a ações urbanísticas locais.

O Gabinete de Planejamento Urbano e Regional (GAPUR), dirigido pela professora Doris Müller, na FA-UFRGS, que desenvolvia estudos e projetos, conduziu com eficiência e qualidade a elaboração de Política de Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio Grande do Sul (PDU-RS) contratada pela SUDESUL, avaliou Francisconi (2020). O desenvolvimento dessa política, ainda antes do PROPUR ser criado, demonstrou a competência técnica e intelectual já estruturada na UFRGS e demais instituições de Estado e a criação de uma política interdisciplinar, característica da visão de planejamento em pauta na época.

A elaboração da PDU-RS foi nitidamente interdisciplinar, relatou Francisconi (2020). Além da equipe do GAPUR, composta por Edson Krebs, Célia Ferraz de Souza, Iara Castello e Lineu Castello, participaram professores das faculdades de Economia, Geografia, Sociologia e Estatística. O professor Gervásio Neves, do Instituto de Geografia, utilizou métodos de Michel Rochefort, que o IBGE adotava para avaliar a rede urbana brasileira e similar ao que orientou a reconstrução da França pós-Segunda Guerra, quando a Europa reorganizou o território e reconstruiu as cidades e a base econômica.

O Rio Grande do Sul foi destacado, por C. F. Souza (2018), como um dos pioneiros na conversão ao planejamento integrado. O ensino do urbanismo, no final dos anos 1960, na UFRGS, ocorria em três níveis: disciplina na graduação; pós-graduação no Curso de Urbanismo; e como saber aplicado no GAPUR. Isso foi impulsionado pelos Seminários de Desenvolvimento Urbano do Estado, realizados pelas instituições afins à atividade e coordenado pela UFRGS, por meio do PROPUR, em 1970, 1971 e 1972.

A formação especializada em planejamento urbano e regional teve como marco a criação do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR)<sup>149</sup>, na FA-UFRGS, e as bases constituídas pelo Curso de Urbanismo e pelo GAPUR, cuja equipe passou a integrar o PROPUR. Essa articulação, inicialmente voltada ao urbanismo e integrada com as atividades universitárias e com a prática profissional, foi um dos fatores que impulsionou, no estado, a institucionalização do planejamento urbano e regional.

A visão e a preocupação do PROPUR, relatou Francisconi, idealizador e primeiro coordenador (1970-1974) do programa, estavam na análise, no método, na técnica e na prática do planejamento, ou seja, no processo e na integração. Buscavam-se respostas mais precisas, científicas, técnicas e factíveis, decorrentes do desejo de entender a realidade para planejar o futuro e promover a etapa de execução do plano, com planos e projetos que não fossem utópicos e que fossem realistas<sup>150</sup>.

A criação do PROPUR estava vinculada às demandas de elaboração de políticas de desenvolvimento urbano, como, por exemplo, a elaborada para o estado e a depois adotada na CNPU, e do planejamento integrado como processo contínuo e permanente, reforçado pelo SERFHAU. As análises, experiências e métodos, construídos no PROPUR, foram incorporados na elaboração da PNDU, relatou Francisconi (2020, p. 6) e apontou que

a PNDU surgiu em 1973, quando o MINIPLAN contratou a elaboração de proposta para a política nacional de desenvolvimento urbano do II PND. Os procedimentos que, com Maria Adelia de Souza, adotamos como coordenadores da minuta do futuro PNDU, repetiram e aperfeiçoaram métodos e experiências do PROPUR e foram importantes nos trabalhos de equipe, com mais de 50 consultores – que reunia professores e profissionais da USP, do PROPUR, da METROPLAN e de outros estados do país. O texto da minuta, integralmente adotada no II Plano Nacional de Desenvolvimento, foi objeto de debates no MINIPLAN e, em 1974, fui convidado para coordenar a sua implantação, o que me permitiu utilizar o PROPUR/70 como modelo para

---

<sup>149</sup> O PROPUR foi o primeiro mestrado em planejamento urbano baseado em marco acadêmico interdisciplinar, no Brasil, com o objetivo de entender a dinâmica da urbanização brasileira para planejar e intervir, apontou Francisconi (2020). Na época, havia umas 5 universidades de Arquitetura no Brasil e uns três Cursos de Urbanismo, a maioria no Eixo Rio/SP. Posteriormente, o modelo do PROPUR foi replicado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), com apoio da CNPU, no MDU/UFPE, na UnB e na FAU/USP.

<sup>150</sup> O contexto da criação do PROPUR foi a Reforma do Ensino Universitário e as condições urbanas dos anos 1950 a 1970, cujos problemas decorrentes da explosão populacional urbana superavam a capacidade técnica, política, financeira e administrativa do país. A principal característica da reforma do ensino era o sistema de mestrados e doutorados para qualificar docentes em suas atividades acadêmicas, objetivo que Francisconi (2020) avalia como endógeno, e para fortalecer o papel da ciência e da tecnologia no desenvolvimento nacional, objetivo que avalia como exógeno. Os dois objetivos eram complementares e o modelo educacional do programa adotava como objetivo a interdisciplinaridade e o padrão de exigência acadêmica das melhores universidades da época (FRANCISCONI, 2020).

três pós-graduações regionais criados para promover pesquisas e oferecer qualificação profissional e acadêmica em moldes interdisciplinares, os quais depois uniram-se para criar a ANPUR (FRANCISCONI, 2020, p. 6).

Em uma avaliação recente sobre a criação do PROPUR, planejamento, políticas de desenvolvimento e a relação desses com o território urbano, Francisconi (2020) apontou que o objetivo era entender o que acontecia para poder planejar e depois implantar planos e projetos, foi necessário desenvolver o conhecimento interdisciplinar sobre a cidade e a urbanização regional e nacional, por entender-se que o território era componente importante do desenvolvimento. Na sequência, criticou que esta era, inclusive, uma das demanda das políticas econômico-sociais que ainda não havia sido respondida e que, na verdade, não foi até hoje plenamente resolvida em planos urbanos locais, regionais e nacionais. O desafio continua a ser precisar como a cidade torna-se agente do desenvolvimento.

A estrutura curricular<sup>151</sup> do PROPUR preparava o profissional para atuar no planejamento com uma compreensão multissetorial, as disciplinas abordavam as diversas áreas do planejamento. A definição das metas, estrutura, procedimentos e disciplinas do programa foram realizadas em debates internos e em seminários programáticos, que contaram com a participação de reconhecidos urbanistas brasileiros, como, por exemplo, Jorge Wilhelm e Adina Mera<sup>152</sup>. O programa recebeu profissionais da geografia, da economia, do direito, da ciência política e alunos formados em arquitetura, assistência social, economia, engenharia, geografia, urbanismo, sociologia, todos focados na práxis urbana e regional, explicou Francisconi.

O PROPUR foi um curso teórico e prático em tempo integral, estava voltado à pesquisa e à prática profissional interdisciplinar. Na sua essência, estava “[...] atento ao desafio desenvolvimentista e em meio ao tsunami urbano dos anos 50 e 60. Condições que haviam

---

<sup>151</sup> As disciplinas, explicou Francisconi (2020), estavam estruturadas em quatro grupos: (1) instrumentais, que serviam ao planejamento e à análise de fenômenos urbanos, como, por exemplo, Estatística, Metodologia de Pesquisa, Estudo de Sistemas, Programação Linear; (2) básicas, que abordavam conhecimentos fundamentais e multidisciplinares, como, por exemplo, Teoria do Planejamento, Análise do Espaço Urbano e Regional, Equipamento Básico da Comunidade, Análise Sociológica Urbana e Rural, Estrutura Financeira e Administrativa Municipal, Economia Urbana e Regional, Ciências Políticas; (3) profissionais, no ateliê destinado a desenvolver a capacidade analítica e criativa mediante aplicação dos conhecimentos em casos práticos, era o ponto de convergência para aplicação do saber teórico em um território específico; e (4) complementares, outras disciplinas oferecidas no PROPUR ou programas de pós-graduação da UFRGS.

<sup>152</sup> O processo culminou na definição do corpo de saber - disciplinas e procedimentos - que foram adotados para atender aos objetivos extramuros mediante espírito de inovação. O que resultou, por exemplo, em ter o Plano Diretor de Imbituba como tema de Ateliê a partir de contrato com a SUDESUL/MINTER para que todos pudessem ir a campo dispendo de boas condições de trabalho. O resultado foi o um plano urbano com forte componente ambiental, este último devido a participação do geógrafo, ambientalista, professor da UFRGS e aluno Hans Thoffern” (FRANCISCONI, 2020, p. 9).

levado SERFHAU e IAB a instituir o ‘arquiteto-planejador’ como profissional qualificado para enfrentar a crise urbana” (FRANCISCONI, 2020, p. 7).

### **11.2 ANPUR – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (1983)**

A Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) foi fundada em 1983 pelos programas de pós-graduação FAU/USP, PROPUR/UFRGS, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU/UFPE), PUR/UFRJ e UnB decorrentes do objetivo ministerial, de 1976, de fomentar o ensino e a pesquisa em estudos urbanos e regionais. A associação foi e ainda é importante para aproximar profissionais e cursos de pós-graduação e promover discussões, reflexões e compreensões sobre temas do planejamento urbano e regional.

A ANPUR congrega programas universitários de pós-graduação e entidades brasileiras que desenvolvem atividades de ensino e/ou pesquisa no campo dos estudos urbanos e regionais e do planejamento urbano e regional. Atualmente, reúne membros atuantes nas áreas do planejamento urbano e regional, do desenvolvimento regional, da arquitetura e urbanismo, da geografia, da economia, da administração pública, das ciências sociais e outras.

As principais finalidades da associação são: incentivar o estudo, o ensino e a pesquisa no campo do conhecimento; divulgar informações e a trocar experiências referentes às áreas de atuação; promover reuniões científicas para promover o intercâmbio de informações entre os integrantes das instituições associadas e, também, com outras associações congêneres, nacionais e estrangeiras.

A cada dois anos, a ANPUR organiza o Encontro Nacional da ANPUR (ENANPUR), cujos trabalhos são publicados em anais. Desde 2014, passou a organizar, bianualmente, o Seminário de Avaliação do Ensino, Pesquisa e Extensão em Estudos Urbanos e Regionais (SEPEPUR) e o Encontro das Revistas Científicas de Planejamento Urbano e Regional (ERCIPUR).

## **SÍNTESE DA FASE 2**

As estruturas do Executivo, do nível municipal ao federal, sofreram alterações significativas para institucionalizar a concepção de planejamento integrado, planejamento como processo e elaborar uma política de desenvolvimento em cada nível de governo. Foram

criadas diversas agências de planejamento e instituições de apoio, de capacitação, de pesquisa, de formação e de ensino, como, por exemplo, os cursos de pós-graduação.

O foco da atividade, que estava na elaboração de planos urbanísticos, passou para o processo de planejamento permanente e contínuo, cujo resultado de uma das etapas era o plano diretor de desenvolvimento urbano, um plano multissetorial integrado. As etapas seguintes eram as da implementação e do monitoramento e avaliação constantes dos resultados, para realizar eventuais ajustes necessários no plano até a sua revisão e elaboração do plano seguinte. Embora o processo contasse com um modelo físico-territorial, herdado do plano urbanístico, ele não era rígido, pois devia ser constantemente alimentado com dados dos diversos setores e reanalisado, inclusive alimentado com dados referentes aos resultados da implementação do plano, a fim de verificar se os objetivos e diretrizes estabelecidos eram alcançados. O processo não podia ser interrompido e devia prezar pelos atributos do planejamento: integração, eficiência, eficácia e efetividade.

A transição do plano urbanístico para o planejamento integrado demandou a capacidade dos arquitetos e urbanistas principalmente, mas também dos gestores públicos, geógrafos, economistas e advogados, à frente daquele e atuantes no setor físico-territorial, a conduzirem, neste, a forma de pensamento e a atuação profissional para a integração, já que estavam vinculados ao setor base de integração. O planejamento integrado demandou uma estrutura institucional robusta e organizada para ser operada de forma sistêmica por profissionais capazes de entender, controlar e operar o processo de planejamento. Ao mesmo tempo, também eram necessários profissionais capazes de compreender e analisar as realidades sociais, econômicas, físico-territoriais e político-institucionais para propor soluções integradas. O Quadro 30 estabelece, relaciona e sintetiza os parâmetros de análise levantados, nesta Fase 2, com foco no planejamento urbano.

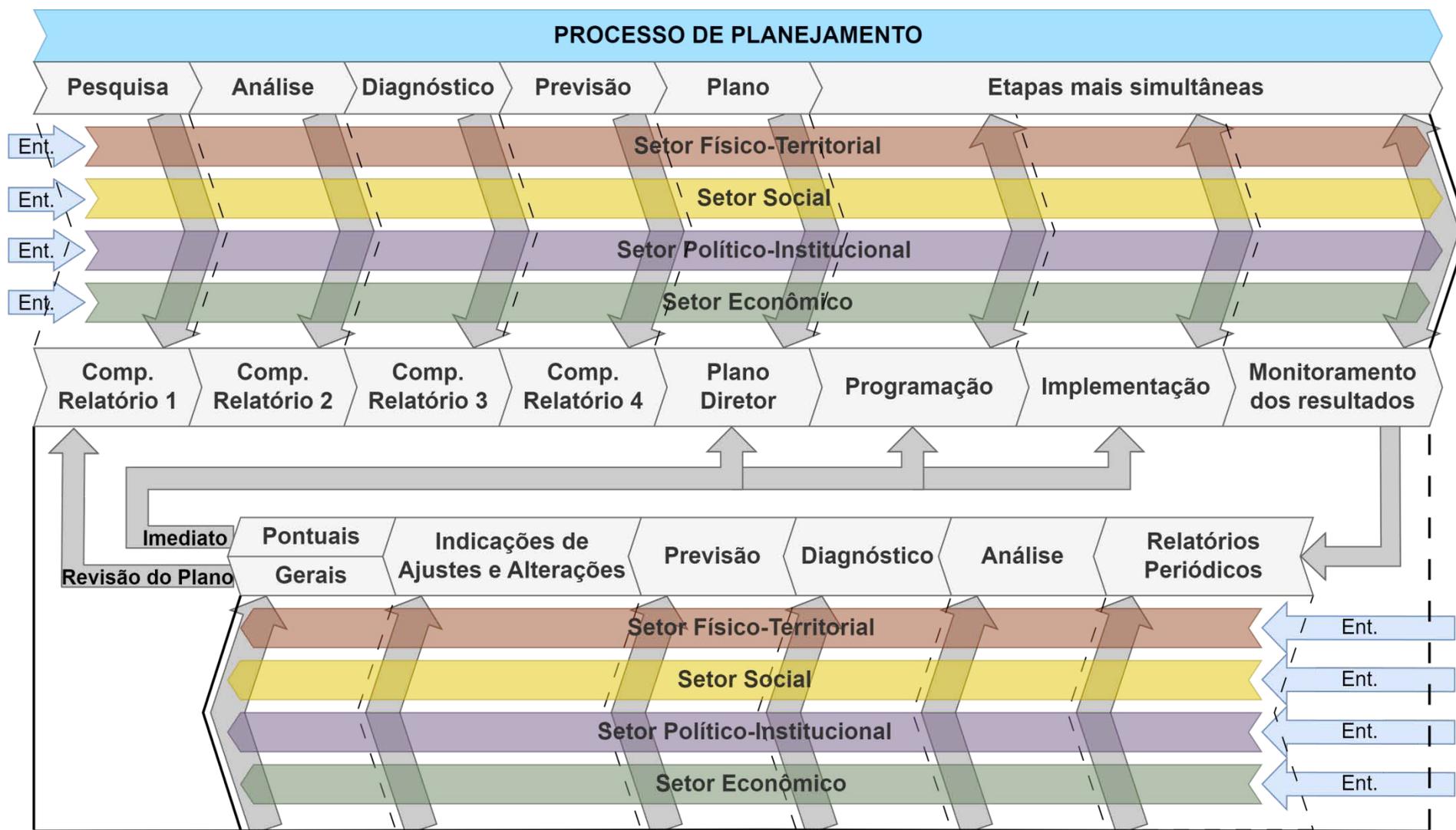
A institucionalização do planejamento urbano estava em curso, faltava instituir uma lei para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano aos moldes das análises realizadas pelo CNPU, vinculá-la ao processo de planejamento, cumprir com as etapas seguintes do processo e instituir o sistema de planejamento. A conjuntura desses elementos institucionais pretendiam criar as condições necessárias de operação sistêmica e integrada do planejamento de forma coerente, consistente e coesa, ou seja, o planejamento como uma prática institucionalizada de Estado e não mais um conjunto desarticulado de práticas dispersas. O Quadro 31 sintetiza o processo de planejamento urbano no nível municipal.

	AGÊNCIAS	SETORES				Plano	Política Pública	Instrumentos, planos e políticas setoriais
		Sócio-espacial		Político-institucional	Econômico			
		Físico-territorial	Social					
NÍVEL DE GOVERNO	Municipal / Local	SPM	→		PDDU		Lei 43/1979 (PA)	
	Metropolitano	METROPLAN	→		PDM <sup>153</sup>			
	Estadual	SOP	→			PDU-RS		
	Regional	SUDESUL	→					
	Nacional	SERFHAU / BNH, CNPU, CNDU, MDU	→		II PND	PNDU	Lei 6.151/1974 (BR)	
	Internacional	OEA/CINVA, USAID	→		↑	↑	↑	
Instituições Cívicas		SAGMACS				Função de capacitação de recursos humanos, de aprimoramento teórico e prático, de apoio e de assessoramento no processo de planejamento.		
		IAB	IBAM					
Instituições Universitárias		COPPE/UFRJ; PROPUR; CEPUR/UFBA						

Quadro 30: Instituições do planejamento integrado.

Fonte: elaborado por Tochetto.

<sup>153</sup> Plano de Desenvolvimento Metropolitano.



Quadro 31: Processo de planejamento. As setas com o texto "Ent." são as entradas de dados. As setas verticais, que atravessam os setores, são a integração. No caso dos relatórios periódicos, a entrada é constante.

Fonte: elaborado por Tochetto.

### **FASE 3 | ENTRAVES AO PLANEJAMENTO**

**os interesses e as conveniências, o problema técnico, político e institucional  
nos três poderes e nos três níveis de Estado**

## **CAPÍTULO 12 | DO ANTEPROJETO DA LNDU (1976) À POLÍTICA URBANA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988) E DO ESTATUTO DA CIDADE (2001)**

Dois dos pilares essenciais do planejamento estavam instituídos: as instituições de ensino e pesquisa, principalmente por meio dos programas de pós-graduação, nas universidades; e as agências, nos Executivos, do nível municipal ao federal. O conjunto de regras voltadas ao planejamento, especialmente a legislação, estava em processo de construção e de implementação. A próxima etapa era instituir uma política de desenvolvimento urbano vinculada ao processo de planejamento, como pretendia a CNPU, e definir instrumentos jurídicos do planejamento em nível federal, a fim de assegurar o planejamento urbano e interfederativo, já que muitos municípios demonstravam dificuldades em avançar de forma autônoma.

Era necessária uma política pública permanente e que conferisse sustentação e integração ao planejamento urbano e à atuação das agências criadas. Muitos municípios não tinham condições técnicas e nem políticas necessárias ao planejamento urbano, por mais que o SERFHAU tivesse criado programas para resolvê-las.

O II PND estabeleceu uma estratégia de desenvolvimento territorial e urbano para a qual a atualização da legislação urbanística era peça fundamental, avaliou Claudia Dutra, coordenadora jurídica da Secretaria Executiva da CNPU, explicou Francisconi (2021b). Nesse sentido, a CNPU elaborou dois anteprojetos de lei. O de Parcelamento do Solo Urbano, apresentado pelo senador Otto Lehmann, ao Senado Federal, como PLS 18/1977, em 11/03/1977, e encaminhado, para a Câmara dos Deputados, em 05/09/1979, onde se tornou o PL 1.687/1979, e foi aprovado como Lei 6.766/1983 (BR)<sup>154</sup>. Já o outro, o de desenvolvimento urbano, teve uma longa trajetória, que será analisada a seguir.

As propostas, discutidas no início dos anos 1960, foram retomadas, em 1975, no âmbito da CNPU, dentro do escopo do desenvolvimento urbano, mas tiveram uma pausa, voltaram a ser debatidas, em 1983, com o CNDU, tiveram outra pausa e foram retomadas, sob o escopo de política urbana, pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), no processo

---

<sup>154</sup> A Lei 6.766/1983 tem origem na discussão iniciada em 1969, em Salvador, no Seminário de Uso do Solo e Loteamento Urbano promovido pelo MINTER. A minuta do projeto de lei, redigida por Candido Malta Campos-Filho, Celso Bandeira de Mello e José Osório de Azevedo Jr, ficou parada, no Executivo federal, até 1975, quando um novo seminário, promovido pela Fundação Milton Campos, com participação de técnicos da CNPU, IPEA, CEPAM e EMPLASA retomou o tema. O projeto de lei foi apresentado pelo senador Otto Lehmann, em 1977, depois foi alterado por técnicos do BNH, à pedido do Executivo, até chegar na versão aprovada em 1979. O processo levou dez anos devido à proposta não ser consensual por parte dos municípios devido à necessidade de criar restrições urbanísticas e registrárias aos proprietários fundiários urbanos (LUCHESE, 2018).

constituente (1987-1988) e a partir de 1989. A política urbana foi sumariamente instituída, na Constituição Federal (1988), e regulamentada pelo Estatuto da Cidade (2001).

Diversos projetos de lei foram elaborados e apresentados nos anos 1970 e 1980, uma breve relação consta no Apêndice F, com a indicação, em negrito, dos considerados relevantes para esta pesquisa. Cada um demonstrou a capacidade política de compreensão, por parte de cada deputado ou senador que o apresentou ou registrou manifestação, sobre o que entendia ser o seu compromisso público e o que entendia sobre política pública, planejamento e gestão. Os interesses políticos a serem cancelados ficaram evidentes. As estruturas dos principais projetos de lei analisados, nesta pesquisa, estão no Apêndice G e o esboço da comparação de conteúdo, no Apêndice H, para auxiliar na análise e comparação a seguir.

### **12.1 ANTEPROJETO LNDU/1976 (CNPJ)**

As origens do Estatuto da Cidade (2001) estão no Anteprojeto da Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano (LNDU) de 1976. A elaboração iniciou em 1974, por iniciativa da CNPU, que promoveu a criação de um ordenamento jurídico mínimo para a urbanização brasileira. Durante a elaboração, foi aberto espaço para debates com grupos empresariais, acadêmicos e técnicos e o anteprojeto começou a tomar forma durante as inúmeras reuniões regionais realizadas com prefeitos, políticos, empresários e acadêmicos no ano de 1975, relatou Francisconi (2021b).

Juristas e especialistas profissionais qualificados e de notório saber foram contratados, via IPEA, para elaborar os documentos que foram avaliados e debatidos com consultores e técnicos do governo federal. Os trabalhos foram coordenados por Hely Meirelles e Eurico Andrade de Azevedo e a minuta preliminar contou com a orientação técnica de Francisconi. O anteprojeto da LNDU foi consolidado no mês de abril de 1976, a versão foi debatida, alterada e aprovada pelos membros da CNPU ainda no mesmo ano (FRANCISCONI, 2021b).

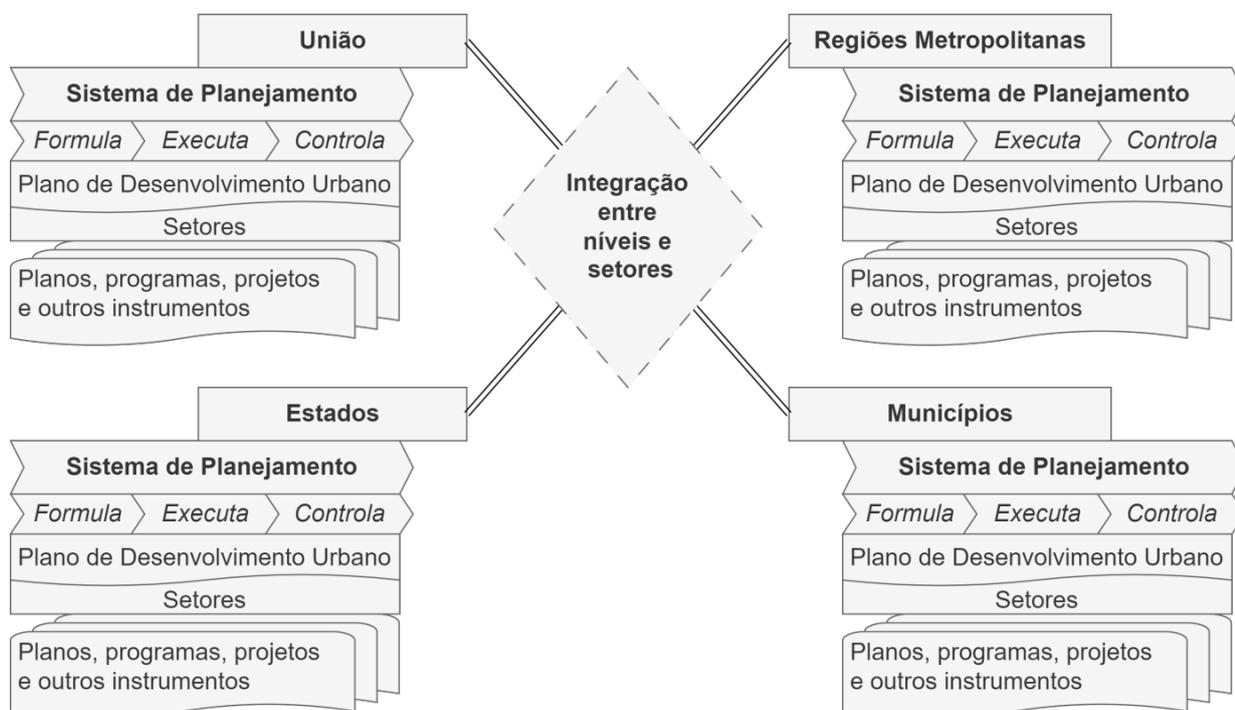
Na exposição de motivos do anteprojeto (BR, Minuta 1976), encaminhada ao Presidente da República, assinada por João Paulo dos Reis Velloso<sup>155</sup>, Ministro Chefe da Secretaria de

---

<sup>155</sup> João Paulo dos Reis Velloso era formado em economia, dirigiu o EPEA (1965-1967) / IPEA (1967-1969) e o consolidou como órgão de apoio à avaliação das políticas públicas do governo federal. No instituto, Reis Velloso recebeu a incumbência de elaborar programas básicos para a política macroeconômica, como o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), quando Roberto Campos era o titular da pasta do Planejamento. Um dos primeiros trabalhos de peso do instituto, na década de 60, foi a coleção “Diagnósticos da Economia Brasileira”, que serviu de base para o Plano Decenal 1967-1976. Foi secretário-geral do Ministério do Planejamento e ministro do Planejamento (1969-1979), momento em que contou com as contribuições do IPEA para elaborar o I e o II PND (IPEA, 2019).

Planejamento, esse destacou a necessidade de fixar normas para fortalecer a ação conjunta dos três níveis de governo no desenvolvimento urbano e complementar a definição de função social da propriedade como princípio básico do desenvolvimento nacional e da justiça local. O objetivo era instituir normas com base nas diretrizes do II PND para ordenar o desenvolvimento urbano e superar a falta de uniformidade nas ações dos níveis federativos ao tratar de problemas urbanos, o que era visto como parte geradora deles. Velloso criticou a inversão das normas urbanísticas, que surgiam de baixo para cima, desvinculadas de normas técnicas superiores e perdidas na problemática regional e local.

O Anteprojeto LNDU/1976 definiu os objetivos, fixou as diretrizes de atuação e estabeleceu os instrumentos para o desenvolvimento nacional. A proposta instituía, no sentido mais amplo do conceito de institucionalização, o planejamento como uma prática de Estado ao especificar que: a União, Estados, Regiões Metropolitanas e Municípios estabeleceriam o seu sistema de planejamento com a finalidade de formular, executar e controlar a implantação dos planos de desenvolvimento urbano; a integração e compatibilização entre níveis e setores; e o planejamento urbano seria expresso em planos, programas e projetos de âmbito nacional, estadual, regional, metropolitano, municipal, setorial e outros instrumentos especiais adequados. Estrutura dos sistemas de planejamento no Quadro 32.



Quadro 32: Estrutura dos sistemas de planejamento.

Fonte: elaborado por Tochetto com base no Anteprojeto LNDU/1976.

Os instrumentos propostos para a ação do Executivo – por exemplo, urbanização compulsória; desapropriação; direito de preferência para aquisição de imóvel; tombamento; contribuição de melhoria; tributação sobre o imóvel e o lucro imobiliário; taxaço progressiva do imóvel até a conclusão das obras – buscavam a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. A maioria desses limitava o direito de uso da propriedade e/ou visava combater a especulação imobiliária, principalmente nos casos que geravam ônus social, o que incomodou diretamente o mercado imobiliário e a iniciativa privada.

A divulgação do anteprojeto, no Jornal Estadão, em 24 de maio de 1976, gerou polêmica e acirrados debates. A proposta foi amplamente rejeitada pelos políticos, pelo setor imobiliário, pela construção civil e pelos ideólogos de esquerda, urbanistas, arquitetos e entidades de classe. Direita e esquerda se uniram contra o anteprojeto, relatou Francisconi (2021b) e explicou que alguns o viam como impulsionador do socialismo no país e outros, como direcionado a atender aos interesses ditatoriais e às forças imperialistas, já que fora elaborado no seio do governo militar.

A equivocada visão socialista/comunista sobre o anteprojeto e os projetos de lei decorrentes se tornou um fantasma eterno que assombra o tema e suas propostas, bem como a falta de compreensão e de apoio, por parte dos políticos, para compreender qual o papel da representação política e do planejamento. Combater a especulação imobiliária, os ônus e os problemas urbanos gerados ou agravados, por essa, à sociedade e ao Estado, foi visto, de forma equivocada, como risco o capitalismo e à democracia.

O debate sobre a LNDU começou a perder força a partir de 1978, Francisconi (2021b, p. 2) avaliou que isso ocorreu

[...] devido às reações contrárias de setores empresariais e grupos conservadores, e de críticas de intelectuais e acadêmicos de esquerda. Indo além, empresários cariocas patrocinaram uma minuta para Lei de Desenvolvimento Urbano que correspondesse aos seus interesses negociais. O anteprojeto carioca foi entregue ao Presidente Geisel e ao Ministro Reis Velloso, foi avaliado na CNPU, debatido, item por item, com Reis Velloso e integralmente rejeitado. Um procedimento que durou vários meses, que desgastou o Anteprojeto / 76 e que levou o Executivo federal a concentrar seus esforços no Projeto de Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que era combatido por grupos de interesse no âmbito do Legislativo.

O quadro descrito se repetiu nas propostas posteriores e se repete em outras situações, pois se consolidou como um dos entraves à institucionalização do planejamento. Diferente do que ocorreu no período do SERFHAU ao CNDU; posteriormente, a presença e a atuação de um corpo técnico capacitado foram reduzidas nas agências dos Executivos voltadas ao planejamento e se perdeu a capacidade de proposição, de avaliação e debate detalhado sobre propostas e, principalmente, sobre o planejamento urbano. Ao mesmo tempo, perdeu-se o apoio político para proceder com rejeições integrais de propostas tecnicamente e socialmente inconsistentes.

## **12.2 PROJETO DE LEI 4.662/1977 (JOSÉ MAURÍCIO)**

O deputado José Maurício (MDB/RJ) apresentou o PL 4.662/1977, em dezembro de 1977, para dispor sobre o desenvolvimento urbano, regular o uso do solo e dar outras providências. A mesa diretora, em março de 1978, despachou a proposta para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), à Comissão de Ciência e Tecnologia e à Comissão de Finanças. O inteiro teor foi publicado no Diário do Congresso Nacional (DCN, 1978).

Na justificativa, o deputado chamou atenção às características eminentemente urbanas do país, com mais de 60% da população vivendo em cidades, e à falta de normas federais que tratassem sobre o direito de propriedade expresso na Constituição Federal (1967) e com concepções estabelecidas no Código Civil de 1917. Maurício (1978) avaliou que “esta defasagem” gerava disparidade entre normas e princípios urbanísticos, criados em nível municipal, com a legislação federal e com artigos do Código Civil.

As normas instituídas, pelos municípios, estabeleciam restrições à propriedade urbana, em consonância com a Constituição Federal, mas em desacordo com o Código Civil. O “caos da cidade”, na análise do deputado, era resultado da ausência de uma legislação superior que orientasse e definisse o processo de urbanização a ser adotado no país por todos os municípios, mesma análise que foi exposta por Velloso, ministro chefe da Secretaria de Planejamento.

O PL 4.662/1977, segundo seu proponente, buscava assegurar faculdades e instrumentos aos municípios sem interferir na autonomia municipal. Embora a matéria fosse de competência da União, essa “não vinha revelando assiduidade sobre esse importante assunto”. Os objetivos eram ajustar a legislação federal, disciplinadora da propriedade, com os princípios constantes na Constituição Federal, a fim de corrigir anomalias decorrentes da edição do Código Civil de 1917, não resolvidas nas Constituições Federais (1934; 1937; 1146; 1967) e na

Emenda Constitucional de 1969, não houve atualização dos conceitos de propriedade; e ampliar os casos de desapropriação por interesse social e adaptar as leis federais regentes da matéria às novas necessidades do administrador público.

Criar uma legislação superior para o desenvolvimento urbano passou a ser visto, pelos opositores, como violação da autonomia dos municípios. O arquiteto Carlos Nelson Bueno, diretor-presidente da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas (EMDEC) (PL 4.662/1977), criticou as "profundas alterações" que a aprovação da lei representaria para a autonomia dos municípios brasileiros, ao fixar objetivos e criar instrumentos de ação, que permitissem, aos governos Federal e Estadual, "atuarem diretamente no desenvolvimento urbano".

Os vereadores também estavam preocupados em defender o peculiar interesse do município, mas, em nenhum momento, explicitaram as relações de suas atuações com o planejamento urbano. A atuação atual do Legislativo municipal é limitada a aprovar o plano diretor e a fazer alterações pontuais nele conforme seus peculiares interesses individuais. Raramente vereadores defendem o planejamento urbano com base em critérios técnicos e em demandas sociais. Uma das críticas, na época, foi emitida pelo presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, Foaade Hanna, redigida pelo vereador Antônio Calixto (PL 4.662/1977, p. 21):

[...] esta Casa – órgão da administração municipal – tanto quantas outras congêneres, não podem silenciar ante a mais essa ameaça de cerceamento à consagrada AUTONOMIA MUNICIPAL, porque, de futuro, ficarão com sua competência legislativa restringida ainda mais, sujeita às diretrizes que forem fixadas pelos governos da União e do Estado-membro. Será incontestado o esvaziamento que se processará na já depauperada competência legislativa da Câmara de Vereadores, que ficará sujeita às diretrizes superiores quanto à elaboração de normas municipais visando disciplinar a urbanização do Município, com diminuição do seu poder de opção. Referidas proposições não podem vingar e merecem o repúdio e a desaprovação [...].

O vereador solicitou, à Câmara dos Deputados, que sua manifestação de repúdio fosse encaminhada às presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, às lideranças da ARENA e do MDB junto ao Congresso Nacional, à Presidência da República, ao MPCG, ao MINTER, à Associação Brasileira de Municípios (ABM), à Associação Paulista de Municípios (APM) e às principais câmaras de vereadores do estado de São Paulo.

Muitas outras partes se manifestaram com opiniões sobre propostas variadas, o que demonstrou a falta de compreensão, de atenção e de compromisso sobre o que estavam

criticando. Em vez de criticar a proposta em discussão, alguns sequer sabiam o nome e os termos da proposta. A Câmara Municipal de Ribeirão Preto (1978) apresentou, na tramitação do PL 4.662/1977 (p. 20), manifestação de repúdio ao Anteprojeto LNDU, elaborado pela CNPU.

A proposta era mais simples que a da CNPU, possuía 13 artigos e a intenção era alinhar princípios entre legislações, principalmente em relação ao direito de propriedade, e dispor instrumentos e procedimentos específicos de planejamento aos municípios. Estava limitada a abrir possibilidades para uma política urbana no nível local com possibilidades de articulação, quando necessário, com níveis superiores.

As propostas reforçavam e aumentavam a diferenciação entre o direito de propriedade e o direito de uso, que passava a ser mais limitado. No caso deste não ser cumprido, havia o risco daquele ser perdido por meio de desapropriação. A separação e limitação não agradavam à maioria das partes que estavam em posições de poder e de decisão, principalmente no Legislativo. O projeto de lei foi arquivado, em março de 1979, nos termos do artigo 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>156</sup>, sem qualquer interesse político para ser reapresentada.

### **12.3 PROJETO DE LEI 775/1983 (CNDU)**

O conteúdo do Anteprojeto LNDU/1976 foi retomado, pelo CNDU, com o secretário arquiteto Militão de Moraes Ricardo<sup>157</sup>. Leitão de Abreu, ministro da Casa Civil, encaminhou nova versão da LNDU, em maio de 1983, via Mensagem nº 155/83, à Câmara dos Deputados, onde se tornou o PL 775/1983, para dispor sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dar outras providências. Na exposição de motivos, o ministro reforçou os problemas urbanos brasileiros decorrentes do processo de urbanização rápido e

---

<sup>156</sup> O Regimento Interno da câmara dos Deputados determina, no artigo 116, que, finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I. oferecidas pelo Poder Executivo ou Judiciário; II. com parecer favorável de todas as Comissões; III. já aprovadas em primeira discussão; IV. que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias. § 1º Serão automaticamente arquivadas as proposições que se encontrem em tramitação há duas Legislaturas. § 2º O arquivamento a que se refere este artigo não significará rejeição, para os efeitos do art. 58, § 39 da Constituição. § 3º Uma vez arquivada a proposição, nos termos deste artigo, não poderá ser desarquivada (BR, 1978, art. 116, p. 77).

<sup>157</sup> Militão de Moraes Ricardo, natural de Bagé, formou-se em Arquitetura e Urbanismo pela UFRGS, em 1957, e foi um dos pioneiros em questões relacionadas ao urbanismo e conservação ambiental no estado e no Brasil. Destacou-se pelo Projeto Corredores Ecológicos, que compunha o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, no início dos anos 2000. Foi professor na Faculdade de Arquitetura da UFRGS, atuou no IAB na gestão 1966/67 e foi membro do Conselho Fiscal da Associação dos Profissionais Arquitetos de Porto Alegre, entidade precursora do Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul (SAERGS). Mudou-se para Brasília na década de 1970 e foi Secretário Executivo Adjunto da CNPU. O SAERGS, no Prêmio Arquiteto e Urbanista do Ano 2020, prestou homenagem póstuma a Militão, falecido em setembro de 2020.

concentrado que contribuía para agravar os desequilíbrios regionais e provocava deficiências na estrutura interna das cidades.

O poder público, segundo Mário David Andreazza (1983), ministro do MINTER, demonstrava dificuldade de acompanhar o crescimento urbano acelerado, cujas consequências apareciam no desordenado processo de ocupação do solo e na carência de equipamentos urbanos e comunitários. Grande parte da dificuldade, em sua análise, decorria da carência de instrumentos jurídicos frente às profundas transformações da realidade urbana. Uma lei de desenvolvimento urbano, em nível federal, era necessária para consolidar a gestão dos problemas urbanos, assegurar, aos administradores urbanos, condições efetivas de atuação e promover ações interfederativas.

Acreditava-se que a política proposta possibilitaria, ao Estado, enfrentar, tratar e evitar os problemas urbanos por meio do planejamento e de ações exercidas pelos diferentes níveis de governo, de forma integrada e com uniformidade técnica, mas sem desconsiderar as peculiaridades locais. Com a aprovação do projeto de lei, nas palavras de Andreazza (1983, p. 2846),

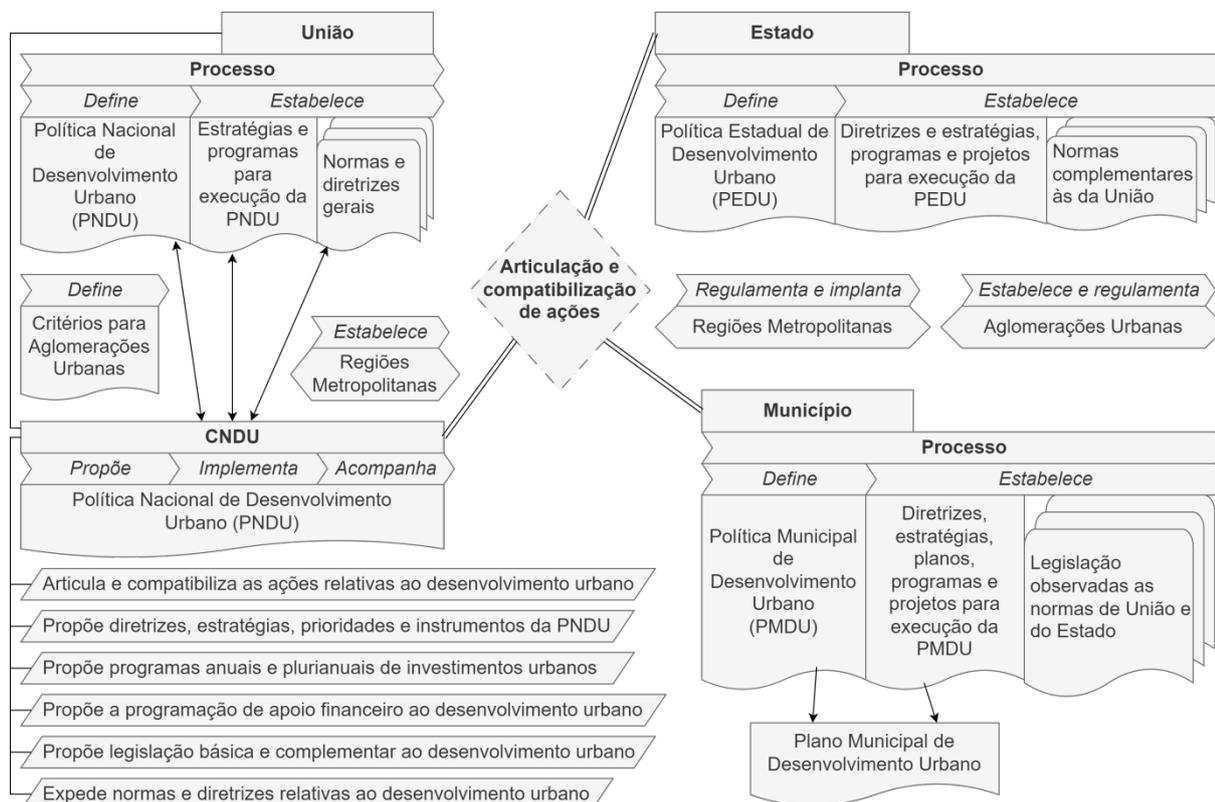
[...] ver-se-á o país dotado de precioso meio para o fortalecimento e claro delineamento da ação conjunta dos três níveis de governo, imprescindível no campo do desenvolvimento urbano. Traduz-se, ainda, em documento harmônico e sistemático que, sem desconsiderar as disparidades regionais e a diversidade econômica entre os Estados, conduz a uma uniformidade técnica e normativa que, além de atender aos propósitos da União, harmoniza os interesses dos Estados e Municípios na formulação e implantação da política urbana conveniente ao país.

As responsabilidades pelas ações não se limitavam ao nível do poder público municipal e nem ao setor público apenas, a iniciativa privada também tinha responsabilidades, limitações e penalidades previstas. Foram justamente as limitações à iniciativa privada, ao direito de propriedade e ao direito de uso, ao longo da tramitação do projeto de lei, bem como as limitações sobre as partes envolvidas e interessadas, de Estado e da iniciativa privada, que se tornaram os principais entraves. Não havia interesse na convergência das ações urbanísticas, como pretendia o ministro Andreazza (1983, p. 2846):

[...] consubstancia normas de natureza programática com o propósito de delinear o escopo da ação urbanística e de estabelecer os parâmetros de direcionamento desta ação. Fundamenta-as no fato das ações urbanísticas serem exercidas em diferentes níveis, pelas três esferas de governo e, ainda, por particulares, o que conduz à necessidade de fazê-las convergir para o objetivo homogêneo e específico.

O projeto de lei fixou objetivos, diretrizes e instrumentos para, por meio do planejamento, promover o desenvolvimento urbano e definiu a função social da propriedade, prevista na Constituição Federal (1967). Foi uma tentativa de completar a institucionalização do planejamento urbano como uma prática de Estado, em nível federal, ao dar suporte e guiar o planejamento e políticas nos níveis inferiores, bem como fixar competências e responsabilidades às partes envolvidas no processo de urbanização.

O CNDU, vinculado ao MINTER, assumiria a função de órgão central da política urbana, em nível federal, e o ministério ficaria encarregado de promover o cumprimento das diretrizes, estratégias, prioridades e programas dessa política. As decisões superiores para propor e viabilizar a execução, regular e gerenciar a PNDU estavam a cargo do CNDU. Estrutura e atribuições no Quadro 33.



Quadro 33: Estrutura do planejamento urbano e atribuições do CNDU.

Fonte: elaborado por Tochetto com base no PL 775/1983.

As verbas para execução da política urbana seriam obtidas por meio da adequação dos investimentos públicos, da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano. “[...] Trata-se de utilizar, sobretudo, a política fiscal como instrumento da realização da política

urbana e, mais especificamente, de uma utilização socialmente mais justa do solo urbano” (ANDREAZZA, 1983, p. 2846).

Outros pontos do projeto de lei foram a possibilidade do município condicionar licenças à existência de equipamentos, ressalvada a possibilidade do interessado se responsabilizar pela implantação; limitar a possibilidade de ampliação desenfreada do perímetro urbano, o que ocorria de forma excessiva e em detrimento das atividades rurais; definição do índice de aproveitamento um, quando não existisse lei municipal que o definisse; e conceito de área de interesse especial, com a definição de cinco tipos, a fim de viabilizar o ordenamento de determinadas áreas do território urbano e regional.

Diante da possibilidade do projeto de lei ser considerado inconstitucional, foram consultados os juristas e professores Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale. No texto explicativo da consulta, Morais Ricardo expôs que os problemas urbanos atingiam dimensões que extrapolavam o campo de ação municipal, o que tornou imprescindível uma legislação geral, em nível federal, para orientar o desenvolvimento urbano em escala nacional e dispor sobre instrumentos básicos para serem utilizados pelos estados e municípios.

Nos pareceres, Reale (1983) e Meirelles (1983) utilizaram e estabeleceram relações com legislações, exemplos e autores do exterior e delimitaram o campo do direito urbanístico no Brasil, que se formava naquele momento. Ambos os juristas indicaram ajustes pontuais no projeto de lei e concluíram pela sua constitucionalidade. Os pareceres reforçaram a consistência, por meio de explicações e da reconhecida competência dos autores, e possibilitaram a identificação de críticas insustentáveis que vieram a ser feitas sobre a inconstitucionalidade. Os juristas demonstram que outros países capitalistas já possuíam legislações com objetivos e instrumentos semelhantes.

A União tem competência implícita para editar normas gerais de desenvolvimento urbano, competência essa decorrente dos dispositivos constitucionais e dos princípios básicos do federalismo adotado (MEIRELLES, 1983)<sup>158</sup>. Entretanto os dois juristas apontaram ser necessário fixar a natureza e o alcance das diretrizes, para que a União não impusesse normas exorbitantes aos estados e nem ao que fosse de peculiar interesse dos municípios ou se referisse à organização dos serviços públicos locais. “[...] A competência municipal não elide, mas antes exige um sistema de normas federais que confira aos poderes locais os instrumentos

---

<sup>158</sup> Questão 1: a União possui competência implícita para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano?

de ação indispensáveis à execução fiel dos planos urbanísticos que cada Município elabora em função de suas peculiaridades circunstanciais” (REALE, 1983, p. 2837).

Os Capítulos II e III do projeto de lei seguiam as linhas de distribuição de competência que, em última análise, reduziam-se a uma graduação entre níveis de programação e de execução. Essas deviam ser preservadas ao município toda vez que a aplicação das diretrizes gerais tivesse de se adequar às peculiaridades de seus interesses, segundo poder discricionário próprio, explicou Reale (1983). Lidar com o poder discricionário municipal, no planejamento urbano, era e continuou a ser um problema. O PL 775/1983 era mais restritivo sobre o poder discricionário municipal do que foi o Estatuto da Cidade (2001), vinculado à Constituição Federal (1988) que acabou com o interfederativo e reforçou o municipalismo.

O planejamento urbano, definido por Meirelles<sup>159</sup>, gerou confusão ao misturar plano urbanístico, urbanismo e planejamento urbano. A definição confusa permite compreender como a área do direito, muitas vezes, continua a criar conflitos conceituais, como, por exemplo, definir as funções sociais da cidade com base na Carta de Atenas, cujos princípios ainda estão presentes no planejamento, mas de forma mais ampla e compreendendo outras ideias, visões e abordagens. As funções sociais da cidade não são apenas morar, trabalhar, recrear e circular.

Os “assuntos urbanísticos”, analisou Meirelles (1983), eram da competência simultânea dos três níveis estatais (União, estados e municípios), porque a todos interessava a ordenação físico-social, mas dificuldade estava em delimitar a atuação de cada um. A Constituição Federal (1967) era omissa sobre urbanismo, enquanto outros países o abordavam na constituição e o disciplinavam de forma sistemática na legislação ordinária, o que levou à sugestão, do deputado Nelson Marchezan, que resultou na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 19/1977. Entretanto, destacou o jurista, isso não significava que a União já não tivesse competência implícita para fazê-lo, o que decorria da interpretação de alguns dispositivos.

---

<sup>159</sup> O conceito de urbanismo, para Meirelles (1983, p. 2841), que traz de seu livro *Direito Municipal Brasileiro* (1981), é “[...] evoluído estético para o social. Nos seus primórdios fora considerado unicamente arte de embelezar a cidade – embelir la ville – segundo a expressão dos precursores da escola francesa. Posteriormente, o conceito francês foi superado pela concepção inglesa do desenvolvimento integral dos recursos da área planificada, visando à unidade fundamental entre a natureza e o homem – unity of Nature and Mankind – aproximando e relacionando a cidade e o campo para obtenção do bem-estar da coletividade em todos os espaços habitáveis. Por isso, definimos urbanismo como o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Assim, o urbanismo é incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas ou preservação da natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo. Mas como nas cidades se concentram as populações, as medidas urbanísticas afetam principalmente as suas áreas, visando oferecer o maior bem para o maior número, objetivo supremo do moderno urbanismo”.

Na justificativa da PEC 19/1977, que atribuía competência à União para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano, Marchezan (1977) fundamentou a necessidade por meio da indicação das ações de governo realizadas de forma sistemática para enfrentar os problemas urbanos. De forma complementar, mencionou três eventos sobre o tema que considerou importantes: Simpósio sobre Política Urbana, promovido pela ARENA, por intermédio da Fundação Milton Campos, presidida pelo deputado Marco Maciel; Seminário Internacional sobre Administração Urbana, onde foram abordados os aspectos legais dos instrumentos de planejamento urbano, promovido pelo Departamento de Administração da Universidade de Brasília, pela CNPU e pelo *Institut International d'Administration Publique* de Paris; Seminário de Desenvolvimento Urbano, realizado em Fortaleza, em outubro de 1977, patrocinado pelo Banco do Nordeste do Brasil, pela SUDENE e pela CNPU. Nesse último, Marchezan relatou que participou com o tema a análise dos instrumentos legais de planejamento e desenvolvimento, seguido do debate com a participação de Meirelles, Maciel, e Francisconi. A conclusão de Marchezan foi que o país devia adotar critérios gerais de natureza legislativa para impulsionar o planejamento urbano nas esferas municipal e estadual, adequado às realidades nacionais, e para limitar iniciativas isoladas e, muitas vezes, apressadas que visassem soluções imediatas.

Se a União tinha competência para elaborar planos nacionais de saúde e de viação, analisou Meirelles (1983), também tinha competência implícita para traçar o plano geral de desenvolvimento urbano, ao qual iriam ajustar-se os planos estaduais que, por sua vez, seriam integrados pelos planos municipais. Desse modo, “a planificação urbanística” cobriria todo o território nacional, sem interferir na autonomia dos estados e municípios, de modo a formar um “sistema harmônico e funcional”.

A visão multisetorial do planejamento urbano e da necessidade de uma atividade integrada concebida do ponto de vista legal foi trazida, por Meirelles (1983, p. 1983), com o seguinte argumento:

a defesa e proteção da saúde não se obtém somente através de providências higiênicas e profiláticas; resultam do conjunto de medidas sanitárias e urbanísticas que se ajudam e se completam, para a consecução do mesmo objetivo: o bem-estar social. As normas sanitárias vivem em simbiose com as imposições urbanísticas: faltando umas, fenecem as outras ou, pelo menos, perdem muito da sua eficácia.

Tratava-se de um regime jurídico multidisciplinar e integrado necessário para o bem-estar social e econômico que devia decorrer do planejamento urbano com essas mesmas

características, ou seja, positivado a partir do planejamento. O regime jurídico tem o poder de assegurar o planejamento e, ao mesmo tempo, é ferramenta do planejamento. O Meirelles insistiu na importância da União promulgar um Código Nacional de Urbanismo, a fim de estabelecer lineamentos do urbanismo brasileiro, fixar princípios científicos e diretrizes técnicas para a ação estadual e municipal. Contudo lamentou que a inexistência de um poder expresso servia, comumente, para justificar a omissão ou a inércia da legislação federal. O planejamento necessita de vontade política e de profissionais competentes em todas as áreas, como, por exemplo, os advogados, para evitar interpretações e decisões tendenciosas.

O direito de propriedade, garantido na Constituição Federal (1967, art. 153, § 22), era abstrato, não havia impedimentos para estabelecer novas figuras jurídicas que o condicionassem à função social tendo em vista a ordenação do desenvolvimento urbano. Tanto na doutrina como na jurisprudência, além das limitações já estabelecidas, como, por exemplo, o direito de construir, outras restrições advieram como exigências imperiosas do desenvolvimento urbanístico (MEIRELLES, 1983)<sup>160</sup>.

O parecer de Reale (1983, p. 2839) complementou a análise e convergiu para o entendimento de que uma prática institucionalizada parte de uma determinada realidade e condição social para criar, impor, administrar e controlar um corpo de regras:

a ideia da cidade como um bem cultural, e não apenas como informe aglomerado de pessoas, em consonância com o princípio constitucional da função social da propriedade, teve como consequência a elaboração de institutos e figuras jurídicas, cuja finalidade é adequar a propriedade individual à nova imagem da realidade urbana, o que, naturalmente, não pode deixar de suscitar reações por parte dos que se apegam a superadas prerrogativas individualistas. É natural que essa nova compreensão do direito de propriedade esteja presente e atuante num projeto de lei, cujo escopo precípuo é estabelecer e assegurar as linhas dominantes de nosso desenvolvimento urbanístico, o qual não pode ser alcançado sempre com a anuência ou a espontânea colaboração dos titulares do domínio.

Entende-se aqui que as condições urbanas, econômicas e sociais do pós-revolução industrial e pós I Guerra, contexto de onde partiram as bases do plano urbanístico, demandaram um regramento urbanístico para limitar o direito de propriedade. Em países da Europa, o regramento acompanhou o processo de institucionalização do urbanismo e foram criados os códigos de urbanismo. No Brasil, o tema merece um estudo mais aprofundado a partir do conceito de prática institucionalizada, pois, nesse período, um código de urbanismo

---

<sup>160</sup> Questão 2: há, no anteprojeto, algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade garantido no art. 153, § 22, da Constituição Federal?

deveria ter sido instituído. A ausência desse colaborou para a dificuldade de instituir uma lei nacional de teor semelhante, que foi vista de forma negativa, mesmo que já aplicada em outros países.

Não é possível assegurar a ordem urbana, que interfere na qualidade de vida, sem regras. No entanto, no Brasil, as regras são evitadas, evitadas de serem criadas e depois evitadas de serem cumpridas, como demonstrou Villaça (2012), e, ainda depois, evitadas de serem fiscalizadas. A expropriação por interesse social já estava prevista na Constituição Federal (1967, art. 153, § 22), embora pouco utilizada, e Reale (1983) a viu como parte do amplo conceito de interesse social, que se explicitava com configurações diversas ditadas pelos fatos e valores sociais.

Limitar o uso da propriedade, no Brasil, foi transformado em terrorismo de torná-lo socialista ou uma URSS. A situação, explicou Reale (1983, p. 2840), era um aspecto da Política do Direito do Estado Intervencionista, realidade inamovível, abstração feita de vinculação a esta ou àquela outra diretriz socialista. Entretanto o fenômeno era mais genérico, brotou tanto da força das ideias como do impacto dos fatores tecnológicos que promoveram a transferência em massa da população dos campos para as cidades, onde ficou evidente a necessidade de assegurar qualidade de vida condizente com um estágio de civilização. Por maior que fosse o acúmulo de problemas urbanos, algumas partes, principalmente as na posição de tomada de decisão, desejavam um "planejamento" sem regras nem limitações e com plenas liberdades políticas para lhes favorecer, o que passou a ficar cada vez mais visível e era o que pretendiam esconder com a confusão que criavam (REALE, 1983).

Pairava uma visão de que o direito de propriedade era ilimitado e absoluto e seria extinto. A Constituição Federal (1967) garantia o direito de propriedade sem definir o conteúdo, dispunha expressamente que a propriedade devia ter uma função social, como princípio básico da ordem econômica e social do país (CF, 1967, art. 153, § 22 e art. 160, III). Esse preceito traçou uma diretriz ao legislador ordinário, no sentido de que, além de satisfazer ao interesse de seu titular, a propriedade devia cumprir uma função na sociedade. Era o que dizia a Constituição de Weimar de 1919, art. 153: "[...] a propriedade obriga. Seu exercício deve ser ao mesmo tempo um serviço prestado ao bem comum" (MEIRELLES, 1983, p. 2843).

Muitas confusões foram criadas de forma intencional, pois era mais fácil criticar e ser contrário sem compreender e sem ter qualquer consciência da situação. Meirelles (1983, p. 2843) explicou que,

na verdade, o direito de propriedade jamais foi absoluto porque, como bem adverte Ripert, "o direito não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania. Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por consequência, simplesmente relativo" (O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno, 1937, p. 233).

O projeto de lei e seus decorrentes semelhantes foram taxados de inconstitucionais, mas ambos os juristas responderam sobre esse aspecto<sup>161</sup>. A inserção de dispositivos programáticos em texto de lei, como proposto, não era injurídica, principalmente por se tratar de uma disciplina nova e de norma geral, cujo objetivo era precisamente traçar diretrizes de ação para as entidades estatais responsáveis pelo desenvolvimento urbano, reforçou Meirelles (1983).

A violação da autonomia dos estados e municípios, já criticada em proposta anterior, também foi abordada<sup>162</sup> e Meirelles (1983) respondeu que o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano na forma proposta, não constituía ofensa à autonomia dos estados e municípios, porque não outorgava aos respectivos órgãos nenhuma função ou encargo novo, apenas estabelecia uma coordenação entre eles, na promoção do desenvolvimento urbano; a competência da União, para legislar, não implicava subordinar a atividade urbanística dos estados e municípios às suas repartições administrativas; não intervinha executivamente nas entidades federadas ou nos municípios de modo a impor padrões nos mais mínimos detalhes. Era a possibilidade de estabelecer normas gerais de urbanismo, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional.

O conceito de função social da propriedade começou a ser desenvolvido nesse período, com as propostas de política de desenvolvimento urbano. A confusão de Meirelles em definir urbanismo e planejamento urbano, levou à definição da função social da cidade vinculada às funções dispostas na Carta de Atenas, o que ainda leva muitos advogados a repetirem-na.

No campo do direito urbanístico a função social da propriedade está ligada evidentemente, às necessidades do desenvolvimento urbano, com vistas a atingir o seu objetivo primordial, que é a melhoria da qualidade de vida do homem na cidade. Nesse aspecto, releva notar a importância de que se reveste a propriedade da terra urbana, ou destinada a fins urbanos, porque nela é que se assenta a comunidade, que a utiliza para as suas quatro funções básicas: habitar, trabalhar, recrear e circular. Pode-se dizer, portanto, que a terra urbana que não esteja destinada a uma dessas atividades não está

---

<sup>161</sup> Questão 3: a inserção de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano, no texto do anteprojeto, é admissível do ponto de vista jurídico?

<sup>162</sup> Questão 4: a integração de órgãos estaduais e municipais em um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, na forma proposta pelo Capítulo V do anteprojeto, constitui ofensa a autonomia dos Estados e Municípios?

cumprindo a sua função social, cabendo ao Poder Público impor as medidas adequadas para que se alcance aquele objetivo. Por conseguinte, a atividade urbanística do Poder Público encontra na função social, da propriedade o seu fundamento para impor as medidas legais e administrativas, necessárias à boa ordenação do território e à obtenção do maior bem para maior número (MEIRELLES, 1983, p. 2844).

A necessidade de uma lei nacional de desenvolvimento urbano foi reforçada no parecer de Meirelles (1983, p. 2845), momento em que o jurista citou o Anteprojeto LNDU/1979 e reiterou a importância do atual trabalho submetido à apreciação do CNDU:

é indispensável ao País uma legislação federal orgânica e sistemática, que procure abranger, em uma lei geral, os principais aspectos urbanísticos, como o fazem os países mais adiantados no assunto: a França possui o seu Código de Urbanismo desde 1945 [...]; a Espanha tem sua Lei do Solo e Ordenação Urbana, de 12-5-1956 [...]; a Bélgica tem sua lei geral desde 1946 [...]; a Inglaterra possui o "Town and Country Planning Act" desde 1947 [...]; a Itália possui uma lei urbanística nacional desde 1942 [...]; o Japão tem sua Lei de Urbanismo de 1968 [...]" (cf. Les Instruments Juridiques de la Politique Foncière des Villes - Études Comparatives portant sur Quatorze Pays Occidentaux, sous la direction de Michel Braylant, Bruxelles, 1978).

O PL 775/1983 foi enviado a diversos municípios, órgãos e entidades para análise e manifestação. Os posicionamentos ficaram divididos em dois lados. De um lado, a proposta foi vista como a possibilidade dos três níveis do Executivo, principalmente o municipal, terem mais meios para atuar e promover o desenvolvimento urbano. A ação, de forma integrada, passaria a ter mais eficácia no combate aos problemas. De outro lado, a proposta foi vista como comunista, com a intenção do Estado de controlar o mercado, limitar a iniciativa privada, centralizar o controle no nível federal e violar o direito de propriedade e a autonomia municipal.

Na essência, o projeto de lei era a política urbana federal que faltava para dar suporte ao planejamento de forma integrada e sistematizada nos três níveis do Executivo, conforme já era pensado desde a década de 1960, e motivara, na década de 1970, a criação das agências de planejamento nos municípios. Entretanto a proposta acabou por ser indevidamente vinculada ao comunismo ou socialismo, foram utilizadas as duas palavras, sem diferenciação, e foi distorcida. Algumas entidades civis mostraram-se relutantes na sua compreensão e insistiram em analisá-lo como violação de direitos constitucionais. As câmaras municipais até demonstraram apoio, mas esse pareceu ser mais em busca de reforçar relações e buscar interesses individuais de visibilidade política do que a preocupação e a defesa de demandas sociais.

Algumas câmaras municipais demonstraram pouco conhecimento sobre a proposta ou sequer a leram. Houve confusão criada por certos políticos e órgãos que pareceram desleixados em relação aos assuntos que lhes competiam. Nos posicionamentos juntados ao dossiê do PL 775/1983 (CN, 1983), constam alguns registros que se confundem, nos termos, com o PL 4.662/1977.

A Assembleia Legislativa do Ceará, por meio do deputado Fonseca Coelho (1983), pediu apoio, ao presidente da Câmara dos Deputados, Flávio Marcilio, para aprovar o projeto de lei do Presidente da República sobre “uso do solo urbano”. O PL 775/1983, em questão, não se limitava ao uso do solo urbano, bem como não utilizava esses termos na ementa, como fazia o PL 4.662/1977.

A Câmara Municipal de Santa Rosa, por meio de seu presidente, Aldi Pedro Brandão (1983), solicitou apreciação, em menor espaço de tempo, do “projeto de lei de controle do uso do solo urbano”, na crença de sanar diversos problemas existentes naquele momento. A Câmara Municipal de Ribeirão Preto também solicitou rápida tramitação e aprovação pelo Congresso Nacional do “projeto de lei que disciplina o uso do solo urbano” (OLIVEIRA, 1983). Muitas câmaras municipais se manifestaram de forma restrita a solicitar celeridade no processo de aprovação e de modo a se referir ao “projeto de lei como de uso do solo urbano”. Relação das manifestações no Apêndice I. A alta incidência de manifestações desse tipo demonstrou o despreparo político para o tema e colocava em questão a competência necessária para a execução e o controle de uma política urbana posterior da qual pareciam desconhecer.

Nomes diversos foram conferidos ao projeto de lei. O eng. Wagner do Nascimento, presidente da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande, sediada em Uberaba, MG, solicitou, ao deputado Marcilio, apoio à aprovação do “Projeto de Reforma Urbana e Ocupação do Solo”, em tramitação no Congresso Nacional. Nascimento (1983, p. 125) considerava a proposta de “[...] relevante interesse para os combalidos municípios brasileiros, e devolve um pouco da autonomia municipal que é nossa luta maior” e mencionou que, no I Encontro de Prefeitos Mineiros, em Belo Horizonte, promovido pela SEPLAN-SAREM, com a presença de representantes de 722 municípios, apresentou a referida proposta, que foi aprovada por aclamação.

A Confederação Nacional do Comércio (CNC) foi uma das entidades contrárias ao projeto de lei do princípio ao fim. O presidente da confederação, Antônio Oliveira Santos (1983), alegou que a proposta atentava contra o direito de propriedade privada e, ao fazê-lo,

abria caminho para a desestruturação de todo o sistema que regia a sociedade. Ficou evidente o seu desinteresse em compreender o projeto de lei:

[...] retiram-se do proprietário quaisquer direitos de decidir sobre o que fazer com o que é seu. A burocracia municipal apoiada nas normas criadas pela burocracia federal é que decidirá como, e para que, o terreno será utilizado. Se o proprietário resistir, o terreno será desapropriado, podendo, inclusive, ser transferido a terceiro (SANTOS, 1983, p. 129).

Foram criadas diversas interpretação equivocadas e tendenciosas para o PL 775/1983. Uma foi que os problemas urbanos eram decorrentes das ações de Estado e a situação agravar-se-ia com a aprovação do projeto de lei. A iniciativa privada, por meio da CNC, buscava se eximir de qualquer responsabilidade e desejava a manutenção ou o aumento das liberdades sobre a propriedade, pois considerou o projeto de lei uma “afrenta às leis de mercado e à livre iniciativa privada”. A coordenação e o controle do desenvolvimento, pelo Estado, incomodava a iniciativa privada, que buscava o mínimo de limitação sobre suas ações relacionadas às questões econômicas, sociais e urbanas:

ao estabelecer os objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano ideal, a proposição do Executivo, além de condenar, implicitamente, a iniciativa privada e as leis do mercado, pretende que sua pletera regulamentadora e intervencionista possa se sobrepor à realidade social e econômica do País. Esta sim, é a principal determinante do que acontece, hoje, nos centros urbanos. Enquanto não for possível fixar o homem no campo, engajado em atividades economicamente viáveis, ele continuará a migrar para as cidades e, sem a necessária qualificação profissional, engrossará a massa de subempregados para viver em sub-habitações e favelas, e não há planejamento urbano que, sequer, minimize esse problema, ainda que estabeleça entre seus principais objetivos “a contenção da excessiva concentração urbana”, ou “a oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia” (SANTOS, 1983, p. 130).

O conceito de integração, no planejamento, também passava por dificuldades de compreensão ou não era conveniente compreendê-lo. A autonomia municipal desvinculada da integração e da regulamentação e do controle em níveis superiores, bem como a falta de limites para iniciativa privada, permitia que essa estivesse mais próxima, controlasse e exercesse maior e direta intervenção nas instâncias de decisão local. O risco desse cenário é evidente na revisão de planos diretores, vereadores interferem diretamente e pontualmente nas questões referentes ao regime urbanístico<sup>163</sup>, a fim de atender demandas específicas da

---

<sup>163</sup> O regime urbanístico é o conjunto de variáveis que incidem sobre uma área específica do território e estão vinculadas diretamente a resultados físico-espaciais previstos no processo de planejamento. Comumente, os regimes urbanísticos são compostos por: índice de aproveitamento (IA); taxa de ocupação (TO); índice verde (IV); tamanho mínimo do lote para parcelamento; testada mínima e profundidade mínima do lote para parcelamento;

iniciativa privada em detrimento de demandas sociais e negam questões técnicas e de princípios do Estatuto da Cidade. A mesma especificidade foi pretendida por Santos (1983, p. 131):

outra característica do projeto é a subordinação à legislação e ao controle federal de quase todas as normas referentes à urbanização. Isso ocorre no momento em que, a quase unanimidade da classe política e dos segmentos representativos da sociedade brasileira, defende a descentralização em todos os níveis. Ao contrário disso, o projeto dispõe que o direito de legislar do Município em matéria de desenvolvimento urbano, estará subordinado às normas gerais da União (art. 16). E, ainda, no art. 37 consagra o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano como órgão de decisão superior para propor, implementar e acompanhar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A iniciativa privada, que atacou violentamente o projeto de lei, tentava passar a imagem de que estava atuando com eficiência e dinamismo nas questões abordadas pela proposta. Entretanto, se assim o fosse, o referido projeto de lei não seria necessário frente aos problemas urbanos levantados e apontados pela CNC, como, por exemplo, a falta de planejamento urbano que minimizasse os problemas urbanos, justamente os esses em que parte da responsabilidade é da livre iniciativa privada. O presidente da confederação (SANTOS, 1983, p. 132) concluiu:

[...] o projeto monta o mecanismo pecaminoso consagrador da intervenção indireta ou oblíqua. Com a lei quer trazer para si a posição de árbitro para decisões sobre problemas que a iniciativa privada vem cuidando com eficiência e dinamismo. Este o aspecto crucial, que a sociedade brasileira precisa ter ciência para conscientemente decidir. A expectativa do comércio brasileiro é a esperança de que ao Legislativo não falte equilíbrio e sobre lucidez para, com a rejeição do projeto, manifestar apoio à iniciativa privada.

Na moção de aplauso e reivindicação de providências, o vereador José Aparecido Castilho (1983), da Câmara Municipal de Americana, com referência ao projeto de lei que disciplina o uso do solo urbano, considerou a proposta pioneira e corajosa e com importância para o redimensionamento do desenvolvimento urbano. Na tentativa de impedir a especulação, Castilho relatou que o ex-vereador Jessyr Bianco, propôs e foi aprovado, no

---

usos e atividades permitidos ou, quando em área pública, previstos; perfil das vias (existência e largura de leito carroçável, de passeios, de ciclovias ou de ciclofaixas); características da zona sobre a qual incide o regime urbanístico, como, por exemplo, cidade jardim. As variáveis IA, TO e tamanho mínimo dos lotes são importantes para estimar o adensamento e prever a demanda por equipamentos urbanos e comunitários no local e os que chegam até o local. É dispendioso passar a permitir o adensamento de uma área cujas ruas que chegam até ela não terão condições de suprir o tráfego de veículos a ser criado, de modo a criar congestionamentos, e nem haverá condições da rede esgoto coletar o esgoto a ser gerado e a rede de abastecimento de água suprir a demanda local, de modo a faltar água.

município, o IPTU-PT. Entretanto o instrumento foi questionado judicialmente e o Supremo Tribunal Federal (STF) o considerou inconstitucional.

Helita Barreira Custódio, Procuradora e Assistente de Planejamento da Comissão de Edificações e Uso do Solo, da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da PMSP, apresentou longas considerações e sugestões aditivas, modificativas, substitutivas ou supressivas. Destacou a importância do projeto de lei, a seriedade com que foi elaborado, o esforço dispensado pelos seus autores, e evidenciou como principal aspecto positivo o preenchimento, embora com atraso, de grande lacuna no direito brasileiro.

Entre as críticas apresentadas pela procuradora, cabe destacar: adoção de real política nacional que possibilite condições adequadas para a fixação do homem em seu próprio município ou estado de origem e neles a promoção de condições sociais básicas; substituir o termo ordenação (BR, PL 775/1983, art. 2º) por programação/programar ou planificação/planejar, com base em referência que trouxe de Guido Colombo (1981), em *Dizionario di Urbanistica*, para tornar a possibilidade de ação mais abrangente; omissão da defesa do verde urbano, que constava nas referências que serviram de inspiração ao projeto de lei, que foram o *Code de l'Urbanisme* de Paris Dalloz (1980), o *Code de l'Environnement* de Paris Dalloz (1980) e o *Codice dell Urbanistica* de Milano Giuffré (1974); precipitação na introdução de novidades no sistema, como, por exemplo, a Transferência do Direito de Construir (TDC), devido às condições e dificuldades de ordem técnica e jurídica na grande maioria dos 4.054 municípios brasileiros; e desconsideração da realidade e das peculiaridades locais.

A violação da autonomia dos municípios para tratar sobre assuntos de seu peculiar interesse não foi apontada nos demais pareceres de Executivos ou Legislativos municipais, que, de modo geral, demonstraram amplo apoio ao projeto de lei. Essa crítica ficou restrita à procuradora da PMSP e às entidades interessadas na livre iniciativa privada e na ausência de restrições sobre o direito de propriedade.

A SPM, em documento assinado pelo arquiteto Moacyr Moojen Marques<sup>164</sup>, respondeu em nome da PMPA. Foi apresentada uma comparação entre os dispositivos do projeto de lei e os constantes na lei do PDDU (PA, Lei 43/1979). Uma das considerações apontadas foi a

---

<sup>164</sup> Moacyr Moojen Marques formou-se em arquitetura, na UFRGS, em 1957 e, em urbanismo, pela mesma universidade, em 1960. Foi professor da disciplina de Urbanismo e Arquitetura Paisagista por dez anos (1968 – 1978), na UFRGS, e atuou como arquiteto e urbanista da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1958 – 1987). Fundou o escritório Moojen e Marques Arquitetos Associados (MooMAA) em 1960. Em 1987, recebeu a Medalha da Cidade de Porto Alegre; em 1997, foi agraciado com o título de Cidadão Emérito de Porto Alegre e, em 2000, foi eleito Arquiteto do Ano pelo Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul (SAERGS).

relevância, para o país, de uma lei federal sobre o desenvolvimento urbano e a definição das competências dos estados e dos municípios de forma clara. M. Marques (1983) manifestou que, até aquele momento, as competências, na matéria, eram identificadas por meio de interpretações pouco transparentes de dispositivos contidos em vários diplomas legais.

PMPA e PMSP foram as únicas prefeituras que se manifestaram. Ambas apresentaram posicionamentos convergentes sobre alguns pontos, como, por exemplo, a existência de meios legais para o Executivo municipal elaborar e executar uma política urbana. Uma lei federal que tornasse as possibilidades mais claras, evidentes e seguras, bem como as vinculasse ao planejamento urbano, facilitaria a atuação local e a cobrança da sua aplicação, conforme manifestou a PMPA:

[...] para os municípios que ainda não usufruíram das vantagens do desenvolvimento urbano planejado, a nova lei tem seu valor muitas vezes redobrado, porque contém a base dos principais instrumentos utilizados nos planos de desenvolvimento urbano, acrescidos ainda de novos instrumentos que procuram viabilizar a ação dos municípios com menor ônus [...] (MARQUES M, 1983, p. 346).

À PMPA, familiarizada com a atividade de planejamento, considerou Marques M (1983, p. 346), “[...] o projeto não traz novidades de maior monta, visto que através do aproveitamento de legislação esparsa, do preenchimento de alguns espaços e do exercício criativo, grande parte dos conteúdos do projeto de lei encontra-se na Lei Complementar 43/79”. Nessa análise, M. Marques não se referiu especificamente aos instrumentos da política urbana previstos do art. 21 ao 36, a análise foi mais ampla em relação a como o PDDU contemplava os princípios e diretrizes e aplicava os conceitos constantes no projeto de lei.

O prefeito de Porto Alegre, João Antônio Dib (1983, p. 472), avaliou que o crescimento desordenado das grandes cidades brasileiras exigia normas federais mais fortes sobre o uso do solo, o que não significaria ingerência em assuntos municipais, pois a criação de instrumentos era para reforçar a capacidade das prefeituras na legislação urbanística e possibilitar mais disciplina na evolução das cidades. Concluiu a carta, cujo parecer da SPM estava em anexo, com a avaliação de que Porto Alegre “[...] tem uma experiência de mais de duas décadas em inovações na legislação urbana, muitos dos objetivos e mecanismos que o projeto estabelece já estão consagrados pela legislação municipal [...]” (DIB, 1983, p. 472).

A procuradora da PMSP, diferente do que a PMPA, Reale e Meirelles relataram, avaliou que a Constituição Federal e nem o sistema jurídico tinham condições de sustentar o projeto de

lei e as importações seguidas de adaptações dos instrumentos e termos os tornavam, no mínimo, inviáveis.

A Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo (AELO-SP) começou sua manifestação de modo a reconhecer a importância do projeto de lei e procedeu com a análise de forma mais restrita aos impactos no parcelamento do solo. Deixou registrado que prezava pelos interesses sociais sobre os individuais, entretanto, de imediato, destacou que “[...] nenhum progresso social pode ser alcançado à custa do comprometimento dos direitos individuais conquistados” (AELO-SP, 1983, p. 263). A preocupação não era social, mas essencialmente de mercado e de lucro, pois questionou os procedimentos para impedir a especulação imobiliária e alegou, de forma equivocada, “possibilidade de desapropriação a um custo mais reduzido ou até nulo aos cofres públicos”. A desapropriação com baixos custos ao Estado, desde que mediante valor justo de mercado, não deveria incomodar a associação, bem como a especulação imobiliária devido ao ônus que causa ao Estado e à sociedade.

A crítica da associação foi que “a especulação da terra urbana era a única causa dos males que afligiam as cidades”, “os formuladores do projeto parece terem focado as possibilidades de cada instrumento como meio de evitar a especulação sem atentar às causas mais profundas que podem estar contribuindo para a ociosidade de glebas de terra urbana” (AELO-SP, 1983, p. 265). Entretanto, em nenhum momento, foram apontadas quais seriam as causas mais profundas.

Foi reclamado sobre a impossibilidade de, em determinadas áreas, não ser permitido o parcelamento do solo para lotes residenciais populares, de modo a manter o solo estancado e sem uso social. Deve ser esclarecido que a proibição era devido à ausência de infraestrutura, de serviços urbanos e demais problemas que o loteador não iria resolver e passaria, ao Estado e à sociedade, respectivamente, os ônus decorrentes das providências e de arcar com as consequências. A associação não apontou em que parte do projeto de lei se enquadrava o que tinha alegado, o que ratificou a reação descabida, conforme segue:

as restrições impostas ao loteamento, como forma de parcelamento e uso do solo urbano, tem produzido uma política profundamente elitista, alienando toda faixa populacional de baixa renda do direito da propriedade de lotes urbanos residenciais. São medidas em grande parte impeditivas da atividade de parcelamento do solo, e embora adotadas com maior ou menor intensidade em todo o Brasil tem sido particularmente sufocantes nos grandes centros metropolitanos do País (AELO-SP, 1983, p. 266).

Ao ver a terra como “matéria prima”, ficou evidente o interesse da AELO-SP em ter o mínimo possível de limitação sobre essa matéria, principalmente em termos de possibilidades ilimitadas de uso, o que também compreendia a própria especulação que negava fazer:

as empresas de parcelamento do solo tem a terra urbana como matéria prima essencial. Não é do seu interesse reter ou especular com terras mas sim obtê-las, por compra ou por concessão, e incorporá-las em empreendimentos que lhe garantam liquidez para a manutenção do giro do seu capital, de onde advém seu lucro. Portanto é do interesse da empresa loteadora que a oferta de terra urbana seja aumentada e que o mercado imobiliário seja dinamizado (AELO-SP, 1983, p. 266).

O solo urbano, sob condições que não geram o lucro esperado no parcelamento, bem como no uso e ocupação, não é utilizado, mesmo que tenha lucro baixo. O mercado opera de modo a tirar o lucro máximo possível, caso contrário, não irá operar e justificará que não há vantagem econômica na operação. Esse *modus operandi* fica evidente na especulação imobiliária e nos loteamentos e condomínios de alto padrão em localizações distantes da infraestrutura urbana e dos locais de trabalho. O que torna esses empreendimentos atrativos é única e exclusivamente o próprio empreendimento. A localização e o entorno pouco importam ou, sobre isso, é construída uma imagem, um estilo de vida e criada uma necessidade de consumo que não existe ou é irrelevante.

A conclusão da crítica da AELO-SP foi que o projeto de lei necessitava alterações profundas, pois a aprovação iria desorganizar o mercado imobiliário e impedir, ao invés de facilitar, o acesso à terra urbana e à moradia por parte da população de baixa renda, onde se concentrava 75% do déficit habitacional brasileiro. A associação também reclamou da falta de incentivo, por parte do poder público, para parcelamento do solo em lotes residenciais de baixa renda, sob alegação de que a modalidade era “tolhida e discriminada, impedindo o verdadeiro empresário de atuar e criando enorme ‘reserva de mercado’ para o loteador inescrupuloso e mau intencionado” (AELO-SP, 1983, p. 274).

A preocupação em defender a ampla liberdade de parcelamento e ignorar as questões sobre especulação imobiliária e sobre o parcelamento vinculado ao atendimento das demandas por equipamentos urbanos e comunitários estavam evidentes. A AELO-SP (1983, p. 274) apontou, de forma contraditória, o projeto de lei como promotor de condições de favelas, quando, na realidade, era o contrário:

ao invés de se buscar uma solução compatível com nosso nível de renda, utilizando tecnologia intermediária disponível, as exigências impostas ao parcelamento do solo urbano tem compelido as camadas populacionais de

baixa renda a se favelarem e a viverem no mais completo abandono em termos de saúde pública e demais equipamentos urbanos. [...] reafirmamos que o loteamento popular é um dos grandes veículos para ajudar na solução do problema habitacional, razão pela qual, insistimos em que tal atividade deva ser incentivada pelo Governo, como o são todas as outras atividades produtivas, quando chamadas a atender necessidades sociais, e não penalizada com legislação elitista e burocratizante, como tem ocorrido nos últimos 10 anos. O projeto de lei de desenvolvimento urbano da forma como apresentada, acentua os impedimentos à atividade de produção de lotes urbanizados – paralisará o setor e agravará os problemas sociais hoje existentes.

A Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente (SBDMA) apresentou emendas para aperfeiçoar o projeto de lei. Entre as sugestões apresentadas, cabe destacar as com base em referências italianas e francesas, sobre planejamento, que foram ao encontro das ideias em circulação nos anos 1960:

é necessária uma visão global e integral e, portanto, um “planejamento global” – que supere, por exemplo, a dicotomia entre planejamento físico e programação econômica – eliminando os efeitos negativos da autonomia dos fatores, o que demanda o uso da técnica de informação especializada e necessita de uma precisa vontade política. De nada valerão as regras de planejamento, se os planejadores nada ou muito pouco tiverem para propor diante da pobreza das normas urbanísticas. De outro lado, existindo as normas urbanísticas, estas permanecerão inatuantes ou como meras intenções, se inexistir o planejamento ou for o mesmo realizado sem um procedimento adequado, aberto à participação eficaz e intensa de todos os interessados, e orientado por pessoas idôneas para a obtenção de seus legítimos fins (SBDMA, 1983, p. 279).

O relator do PL 775/1983, deputado Bonifácio de Andrada (1983), em 30 de novembro de 1983, destacou como um desafio, especialmente nos países em desenvolvimento, o problema urbano e sua inserção na realidade político-constitucional. Os Legislativos e Executivos municipais e estaduais, aos quais Andrada (1983, p. 379) se referiu como "as elites regionais", em sua crítica ao projeto de lei, não demonstravam, bem como ainda demonstram, falta de capacidade para realizar o planejamento urbano:

[...] a técnica adotada contém pouco apreço às elites regionais brasileiras como se fossem incapazes de, uma vez fixados os princípios federais do desenvolvimento urbano, realizar nas suas respectivas áreas o procedimento compatível com as metas indispensáveis à melhoria de vida em nossas metrópoles e cidades maiores.

Muitos políticos demonstraram entender muito pouco ou nada sobre planejamento e política pública, bem como não ter interesse em buscar os entendimentos necessários. O texto original do artigo era: “as áreas urbanas e de expansão urbana serão delimitadas por lei

municipal de forma a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de atividades previstas para os 10 (dez) anos subsequentes” (BR, PL, 775/1983, art. 4º, § 1º). A crítica do relator foi sobre a “obrigação do município a planejar por dez anos a sua expansão”: “tanto nas metrópoles como nas pequenas cidades, além da exigência ser inconstitucional, há o descabimento da medida. Para aquela, 10 é pouco. Para esta, 10 pode ser igual a 100 anos” (ANDRADA, 1983, p. 397). A limitação imposta era justamente para impedir a ampliação desenfreada e onerosa do perímetro urbano, independente do porte do município. A crítica demonstra desinteresse em compreender a situação, o que pode ser interpretado como uma busca da livre ampliação do perímetro urbano, possibilidade ainda muito almejada pelo mercado imobiliário.

A integração do planejamento e a centralização, numa agência federal, foram vistos como negativas por Andrada (1983, p. 398):

o art. 13 e o art. 14 conjugados com o artigo 37 é que institui a engrenagem, gravemente, inconstitucional. Na prática as mencionadas normas e diretrizes gerais é que transformam o pretense Conselho Nacional de Planejamento Urbano no grande legislador sobre todas as matérias constantes das letras que são ali indicadas.

O que foi considerada a “engrenagem, gravemente, inconstitucional”, por Andrada (1983), é justamente a necessária integração do planejamento entre níveis em busca de maior eficiência, efetividade e eficácia. O termo mais adequado que sintetiza a análise e opinião de Andrada, nesse trecho, é “somatório de inconveniências” aos interesses políticos que começam a almejar o total protagonismo no planejamento. O conveniente era repassar o máximo possível das atribuições e responsabilidades para o nível municipal, de modo a conferir amplos poderes de atuação ao Legislativo e ao Executivo municipais, sem qualquer possível restrição superior ou critério de controle ou referência.

Uma versão substitutiva foi apresentada por Andrada que, em suas palavras, “mantinha os objetivos e a filosofia da Proposição originária”. Segundo o relator, sua proposta também trazia princípios e diretrizes do Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano, substituía as regras imperativas sobre os estados e municípios por mecanismo de convênios; e criava o Conselho Federal de Planejamento Urbano e o Conselho Regional de Desenvolvimento Urbano em cada estado.

A CCJ, em fevereiro de 1984, enviou o Ofício Circular nº 01/84-CCJ, a diversas prefeituras municipais, com solicitação de sugestões sobre esse substitutivo. A maioria dos

municípios respondeu apenas acusando o recebimento do ofício e alguns apresentaram sugestões pontuais sem impacto e relevância para a presente pesquisa. Em junho de 1984, a CCJ opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do PL 775/1983. O deputado João Gilberto (1984), da comissão, apresentou voto em separado, onde avaliou a trajetória do planejamento como uma prática institucionalizada de Estado, e, com base no substitutivo aprovado, ofereceu emendas em 22 artigos, suprimiu dois e acrescentou dois.

A eficiência, a modernização e o aumento de recursos estiveram na ordem do dia do planejamento, no período autoritário, e as experiências decorrentes acumularam avanços importantes e cumpriram com etapas do processo da reforma urbana, avaliou Gilberto, a partir da criação das regiões metropolitanas, do CNDU, do SERFAU, do Programa de Cidades de Porte Médio, etc. No campo da legislação, o deputado apontou a aprovação da Lei 6.766/1979 (BR) e, no nível municipal, as práticas de planejamento, os planos diretores e os órgãos de planejamento. Portanto, o PL 775/1983, referido como “proposta de lei do Solo Urbano”, foi visto, por Gilberto (1984, p. 411), como um

[...] instrumento legal necessário a uma nova etapa da Reforma Urbana, dando à propriedade a função social e aparelhando o País como um todo e o Município no particular com instrumentos legais para intervirem no uso da propriedade urbana; de outro lado, criticada por ser extremamente centralizadora, por ferir a autonomia dos Estados e Municípios e, por correntes liberais de pensamento jurídico, como constrangedora dos direitos individuais da propriedade.

Os posicionamentos, analisou Gilberto (1984, p. 412), tratavam-se de uma discussão ideológica dividida entre o Estado centralizador, capaz e progressista, moderno e reformador, e o poder local, atrasado e conservador, retrógrado e mal aparelhado e “[...] temos muito de paternalismo, de coronelismo e de caudilhismo na organização dos municípios, dos poderes locais através deste País; mas também temos as melhores experiências progressistas e transformadoras exatamente nas comunidades locais organizadas”.

O poder local não tinha condições, como muitos ainda não as têm, de atuar com o nível de autonomia esperado e sem orientações e integração em níveis superiores. O cenário descrito ainda é atual. Paternalismo, coronelismo e caudilhismo são problemas ainda presentes e que continuam a se mostrar como um dos entraves ao planejamento urbano. O problema passou a ser mais político do que técnico. Nas decisões relacionadas ao planejamento, as que

assumem o protagonismo são as de cunho político e justamente essas começaram a construir uma das principais barreiras à instituição da política urbana.

Os registros do Executivo, do Legislativo e de setores da iniciativa privada, na discussão sobre o PL 775/1983, mostram-se como fontes essenciais para compreender as relações, os interesses, as intenções e as decisões políticas da época. Não apresentaram nenhuma novidade em relação à atualidade, apenas reforçaram a ineficiência de um Legislativo oneroso, que pouco cumpre com suas funções.

A autonomia dos municípios, supostamente violada por regramentos impostos pelo projeto de lei, como, por exemplo, as atribuições do CNDU, era uma discussão mais ideológica do que constitucional e técnica. Entretanto, no substitutivo, a proposta foi de adesão por convênio a um Programa Nacional de Política Urbana. Caberia ao poder local aceitar aplicar as regras da "lei do solo urbano". O mesmo seria aplicado a recursos federais, condicionados à existência de lei municipal que colocasse o município dentro do planejamento urbano nacional. Essa alteração, avaliou Gilberto (1984), era um avanço e um ganho à autonomia das comunidades locais e aos municípios.

O posicionamento de Gilberto (1984), como fez questão de destacar, estava baseado em estudos comparativos e pronunciamentos ou projetos da época da Reforma Urbana, no início da década de 1960; estudos e debates durante a tramitação da lei do parcelamento do solo urbano; contribuições do encontro regional sobre o projeto de lei do Desenvolvimento Urbano, realizado em Recife, em setembro de 1983; discussão com especialistas na área do executivo federal e no Rio Grande do Sul; documentos, pareceres e etc. amplamente distribuídos entre os parlamentares a favor ou contra o projeto de lei. A partir dessa base, Gilberto (1984, p. 413) colaborou com avanço na compreensão política ao apresentar a seguinte elaboração de função social:

o direito de propriedade está preso a um compromisso social maior. Antes de ser do indivíduo no particular, a propriedade e o uso de todos os bens naturais, inclusive o solo, o são da humanidade em sentido geral. Quem exerce de alguma maneira a propriedade sobre bem natural, está na verdade administrando-o para o conjunto da Sociedade. Creio, pois, e firmemente, no caráter social da propriedade onde ela exista na sua forma individualista – como é o caso brasileiro, onde ela exista sob a sua forma estatal – como em alguns regimes socialistas, ou onde ela exista sob a forma do bem do soberano – como nalgumas experiências imperiais. O caráter social da propriedade expressa-se na sua função comunitária, social, no estar ela a serviço do bem conjunto, de todos. Nosso sistema jurídico-constitucional é tímido nesse campo da proteção da função social da propriedade. Tanto no campo como na

cidade, o ordenamento legal brasileiro impõe poucos limites e demarca apenas tenuemente a real função social da propriedade.

O deputado conseguiu desenvolver uma definição de função social, bem como outros também conseguiram. O problema é a discordância criada sobre isso que perdura e extrapola a parte política e interfere na técnico-científica, que atinge o planejamento urbano. Os políticos começaram a opinar e a decidir sobre assuntos que não lhes cabia, alguns colaboraram e outros mais atrapalharam e confundiram. O impasse sobre uma política urbana permanece, pois, como ela está vinculada ao planejamento urbano, deve cumprir critérios técnicos coerentes e estar vinculada às suas bases de ciência política e de método de planejamento.

A deputada Cristina Tavares (1983, p. 453), nas justificativas das emendas que apresentou, com apoio do Instituto de Biociência da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho e da Sociedade de Direito do Meio Ambiente, chamou atenção pelos trechos referentes ao campo do planejamento e respectivas fontes de citação internacional:

[...] instituir sobre a necessidade de uma visão global e integral e, por isso, de um “planejamento global” – que supere, por exemplo, a dicotomia entre planejamento físico e programação econômica – eliminando os efeitos negativos da autonomia dos fatores. Esta via, para não ser ilusória, requer uma abordagem lenta e difícil, comportando o uso da técnica de informação especializada e tem necessidade de uma precisa vontade política.

A definição de planejamento foi buscada, por Tavares, em artigo de Sérgio de Andrea Ferreira (1980), para expor a seguinte avaliação:

de nada valerão as regras de planejamento, se os planejadores nada ou muito pouco tiverem para propor diante da pobreza das normas urbanísticas. De outro lado, existindo as normas urbanísticas, estas permanecerão inatuantes ou como meras intenções, se inexistir o planejamento ou for o mesmo realizado sem um procedimento adequado, aberto a participação eficaz e intensa de todos os interessados, e orientado por pessoas idôneas para a obtenção de seus legítimos fins (TAVARES, 1983, p. 455).

A Federação e Centro do Comércio do Estado de São Paulo (FecomercioSP), em 17 de junho de 1985, apresentou uma série de considerações sobre o projeto de lei. De modo geral, inicialmente, indicou apoiá-lo:

dentro do processo dinâmico de urbanização não é mais aceitável que o planejamento urbano não tenha a mesma agilidade. Cabe, portanto, aos poderes competentes tomarem as providências necessárias para que o processo possa ser deflagrado sem solução de continuidade para a vida econômica da cidade (FecomercioSP, 1985, p. 480).

No ano seguinte, só após três anos do início da tramitação, a FecomercioSP adotou posicionamento contrário. A entidade reconheceu a necessidade de uma ampla reforma urbana no país, mas alegou que os interessados não foram consultados de forma ampla e tratou-se de uma imposição de diretrizes: “nesse sentido, devem ser consultados todos os segmentos envolvidos, em especial os empresários da área de habitação e urbanismo” (FecomercioSP, 1986, p. 483).

O documento prosseguiu com a solicitação por democracia e por institutos jurídicos coerentes e reforçou que “não se pode olvidar que há princípios constitucionais que são intocáveis, entre eles o da propriedade, e que devem ser preservados a todo o custo, como é o caso também da iniciativa privada” (FecomercioSP, 1986, p. 483). Defendeu que os instrumentos de combate à especulação imobiliária não deviam ser os mesmos utilizados para promover o desenvolvimento urbano. Entretanto, diferente dessa visão, a especulação imobiliária é um dos problemas que atinge o desenvolvimento e urbano e nem todos os instrumentos e princípios do projeto de lei estavam voltados ao seu combate.

Foi solicitada uma “revisão política de uso do solo urbano” e “uma política que racionalize o processo de urbanização do País” para propiciar melhores condições de acesso pelas classes menos favorecidas por meio de instrumentos jurídicos já existentes, no nível municipal, sob justificativa de que “único capacitado a enfrentar o problema com a individualidade com que ele se apresenta em cada segmento político do País. Aos municípios caberá, pois, definir suas próprias prioridades” (FecomercioSP, 1986, p. 483). Entretanto eram justamente os instrumentos existentes que não viabilizavam o tratamento dos problemas apontados, os municípios necessitavam de maior suporte técnico e instrumental para atuarem.

A CNC voltou a se manifestar em busca da livre iniciativa sob o pretexto de que, se essa fosse reduzida, seriam agravados os problemas sociais, especialmente o habitacional: “existem contradições entre a proposta do Executivo e o desenvolvimento do setor privado da economia, [...] referido projeto de lei coíbe a livre iniciativa e impede a expansão das atividades imobiliárias, contribuindo, dessa forma, para aumentar o déficit habitacional e agravar a crise social” (SANTOS, 1986, p. 489).

As alterações significativas indicadas pela CNC foram retirar o que segue sublinhado: art. 14 na promoção do desenvolvimento urbano, a União deverá: I. definir a política nacional de desenvolvimento urbano e estabelecer as estratégias visando a sua execução; II. estabelecer normas e diretrizes gerais relativas a: [...] h) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e

paisagístico. Eliminar toda a seção V, do capítulo IV, sobre o direito de preempção, do art. 32 a 36. Retirar o art. 47, que considera a associação comunitária, regularmente constituída, parte legítima para propor ação visando o cumprimento dos preceitos da lei e das normas estaduais e municipais pertinentes a presente lei. Essas alterações visavam reduzir o campo de aplicação da lei.

O presidente da CCJ, deputado Theodoro Mendes, em 12 de abril de 1990, atendeu e enviou, ao presidente da Câmara dos Deputados, Paes de Andrade, a solicitação do deputado Leopoldo Souza, para apensar o PL 2.191/1989, de Raul Ferraz, ao PL 775/1983, por tratarem de matérias análogas. Em despacho, no próprio documento, com data de 24 de abril de 1990, Andrade decidiu que, embora mais antigo, este fora elaborado sob a égide da Constituição Federal (1967) revogada, enquanto aquele tratava de regulamentar o texto constitucional vigente. Dessa forma, determinou a apensação do PL 775/1983 ao PL 2.191/1989.

Em 26 de junho de 1995, o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Clovis de Barros Carvalho, em nome do Presidente da República, solicitou a retirada do PL 775/1983, enviado por meio da Mensagem nº 155 de 1983. Nesse momento, após 12 anos de tramitação, o Executivo Federal retirou o projeto de lei que dispunha sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano.

#### **12.4 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A Constituição Federal (1988) veio acompanhada das expectativas de um Estado Democrático de Direito e de uma política urbana, esperada há tempo, para o planejamento urbano e para assegurar direitos sociais, o bem-estar e o almejado desenvolvimento, como foi registrado pelos representantes do povo:

nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (DOU, 1988, p. 1).

Os aspectos apontados foram lapidados e costurados, ao longo do texto constitucional, entretanto, muitas vezes, a lapidação não foi precisa, a costura não foi firme e o ponto ficou sem nó. A política urbana, que estava em discussão no Congresso Nacional, ficou limitada a dois artigos, que foram inseridos no Título VIII, da Ordem Econômica, composto por: princípios

gerais da atividade econômica (capítulo I, art. 170 a 181); política urbana (capítulo II, art. 181 e 182); política agrícola e fundiária e da reforma agrária (capítulo III, art. 184 a 191); sistema financeiro nacional (capítulo IV, art. 192). O planejamento municipal e a política urbana, esta que daria suporte àquele, foram tratados de forma superficial, reduzida e como uma questão econômica.

A execução da política de desenvolvimento urbano ficou sob responsabilidade do município, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, e com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (DOU, 1988, art. 182). As diretrizes gerais não foram fixadas e eram justamente elas que estavam em discussão no Congresso Nacional e foram instituídas, em parte, no Estatuto da Cidade (2001). A única diretriz definida foi a da ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Dispositivo semelhante já continha nas constituições anteriores e continuava à espera de definições.

A União ficou responsável, em relação ao que compete ao planejamento urbano, de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (DOU, 1988, art. 21, IX e XX). Os municípios ficaram responsáveis por legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (DOU, 1988, art. 30, I e VIII).

A Constituição Federal (1988) colocou o município como ente federado, no mesmo patamar da União e dos estados, e como responsável pela política de desenvolvimento urbano. A gestão urbana foi entregue aos municípios e a questão metropolitana, aos estados. A gestão metropolitana começou a perder força e a desaparecer gradualmente, mesmo diante da criação de diversas regiões metropolitanas e de aglomerados urbanos (FRANCISCONI, 2023).

O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, nas cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (DOU, 1988, art. 182, § 1º). A política urbana, no nível municipal, está vinculada diretamente com o plano diretor, mas esse não tem condições de assumir essa responsabilidade, conforme os problemas já identificados nas propostas de PNDU e de projeto de lei. O plano diretor é frágil devido ao que pode ocorrer na sua elaboração, no Executivo, na tramitação para aprovação, no Legislativo, e na posterior aplicação pelo Executivo.

A vinculação do plano diretor a uma política urbana indefinida pode viabilizar violações de princípios constitucionais, inclusive a imaginada e não definida função social da propriedade. Quando a política urbana foi definida, junto com a função social da propriedade, pelo Estatuto da Cidade (2001), foi de forma discricionária, o que não garantiu que fosse cumprida.

Foram estabelecidos dois instrumentos para execução da política urbana na constituição: a Edificação ou Utilização Compulsórias (EUC) e o Usucapião Urbano<sup>165</sup>. O primeiro faculta, ao Executivo municipal, mediante lei específica, exigir adequado aproveitamento de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado ao seu proprietário (DOU, 1988, art. 182, § 4º). O Executivo tem a opção de ser omissivo e simplesmente não fazer nada, basta não instituir a lei específica ou não regulamentar o instrumento. A penalidade prevista, na constituição, caso não ocorra a edificação ou o uso, é, em sequência: I. parcelamento ou edificação compulsórias; II. IPTU-PT; III. Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. A aplicação do instrumento e as penalidades decorrentes entram em conflito com os interesses particulares e limitam o “livre uso da propriedade”, motivo pelo qual a maioria dos municípios sequer regulamentou o instrumento e os respectivos Legislativos preferem ignorar a situação.

A política urbana ainda tinha um longo, inesperado e tortuoso caminho a percorrer, mesmo no Estado Democrático de Direito, com a Constituição Federal (1988), que assegurava direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (DOU, 1988).

Até o Estatuto da Cidade (2001) ser instituído, a política urbana ficou indefinida e sua execução limitada a três instrumentos: Edificação ou Utilização Compulsórias, de aplicação facultativa pelo Executivo municipal; usucapião urbano; e o plano diretor, instrumento cuja consistência, seriedade e aplicação são questionáveis. Estava a cargo da vontade política, em cada município, criar e implementar a própria política urbana e o plano diretor, da forma como os julgassem adequados.

---

<sup>165</sup> O Usucapião Urbano permite usucapir área urbana de até 250 m<sup>2</sup> utilizada para moradia e ocupada por cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição, desde que a pessoa não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural (DOU, 1988, art. 183). A iniciativa para aplicação desse instrumento não depende especificamente do Executivo, o interessado na posse protocola o pedido, desde que tenha conhecimento sobre isso.

## 12.5 PROJETO DE LEI 2.191/1989 (RAUL FERRAZ)

O PL 2.191/1989, do deputado Raul Ferraz (PMDB/BA), formado em direito, foi apresentado, em 27 de abril de 1989, para instituir, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988), a Política de Desenvolvimento e de Expansão Urbana, suas diretrizes gerais, seus objetivos e instrumentos básicos. Foi mais um dos projetos de lei que contribuiu para a política urbana, que remete ao conteúdo do PL 775/1983, do PL 4.662/1977 e do Anteprojeto LNDU/1976. Na justificativa, o deputado destacou a necessidade de instrumentos técnico-jurídicos necessários ao progresso humano:

[...] o urbanismo de nossos dias vem acumulando, em decorrência de vários fatores, inúmeros problemas, no perpassar das últimas décadas, com graves reflexos numa sociedade aflita, exigindo, com a maior brevidade, a aplicação de instrumentos técnico-jurídicos que possam interagir com o meio urbano, para correção de suas distorções e a perseguição de melhor qualidade de vida para sua população urbana, já que o poder público começa a se preocupar de um modo mais objetivo com o bem-estar dos indivíduos. O Brasil, com o novo Instrumento Jurídico Fundamental, iniciou seus primeiros passos na aplicação dessa ciência-arte tão benéfica e indispensável ao progresso humano (FERRAZ, 1989, p. 2891).

A falta de um Código de Urbanismo no Brasil foi retomada e acrescida à ausência da definição de "plano urbanístico" no direito brasileiro. A análise pretendida por Ferraz (1989, p. 2891) era de que, o direito como instrumento do desenvolvimento, orientador e condicionar do comportamento humano devia também atingir o campo do urbanismo:

por outro lado, há uma absoluta inexistência de construção doutrinária sobre o que seja plano urbanístico no Direito brasileiro. Inexiste, entre nós, a tradição do estudo jurídico do que seja plano urbanístico e a própria concreção objetiva do mesmo encartado num ordenamento jurídico, fato altamente constrangedor para a cultura jurídica do País. O Direito deve ser instrumento do desenvolvimento; orientador e condicionador do comportamento humano, mais do que simples homologador do fato social. O campo do Direito Urbanístico é novo e já engloba graves problemas decorrentes do processo de urbanização acelerada e outros, a exigir medidas urgentes e adequadas dos criadores a implementadores do Direito. Intentamos, com a modesta iniciativa. Regular o Capítulo II do Título VII da Constituição Federal, para que nossos administradores urbanos, com os instrumentos jurídicos adequados oferecidos por este projeto de lei, possam exercer, com desenvoltura, suas profundas e nobilitantes atribuições, graças ao novo ordenamento jurídico que a Nova Carta Magna criou [...].

O problema já se mostrava mais político do que jurídico ou técnico para os profissionais do planejamento urbano. A institucionalização da política urbana se arrastava e, sua previsão

explícita, na Constituição Federal (1988), a tornava uma responsabilidade política, uma dívida dos políticos com a sociedade.

O PL 2.191/1989 não apresentou diferenças significativas em relação ao anterior. As principais diferenças foram em relação à definição de crimes em matéria urbanística e à definição do conteúdo dos planos diretores, que deveria conter: (a) exposição circunstanciada sobre o desenvolvimento econômico, financeiro, social, urbano e administrativo do município; (b) objetivos estratégicos, fixados com vistas à solução dos principais problemas e entraves ao desenvolvimento municipal; (c) diretrizes econômicas, financeiras, sociais, de uso e ocupação do solo e administrativas, visando atingir os objetivos estratégicos e, quando for o caso, as respectivas metas; (d) ordem de prioridades, abrangendo objetivos e diretrizes; (e) estimativa preliminar do montante de investimentos e dotações financeiras necessárias à implementação das diretrizes e consecução dos objetivos do plano diretor segundo a ordem de prioridades estabelecida.

Foram apresentados cinco projetos de lei semelhantes no mesmo ano e os que tangenciavam o conteúdo foram arquivados. Os deputados demonstraram preocupação com as questões sociais e de planejamento, mas não houve repercussão significativa. A tramitação do PL 2.191/1989 encerrou quando foi apensado ao PL 5.788/1990, em 09 de outubro de 1990.

## **12.6 PROJETO DE LEI 5.788/1990 – PLS 181/1989 (POMPEU DE SOUSA)**

O Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) 181/1989, coordenado por José Roberto Bassul<sup>166</sup> e liderado pelo IAB-DF, foi apresentado pelo senador Pompeu de Sousa (PSDB/DF), em 28 de junho de 1989, encaminhado, à Câmara dos Deputados, em 31 de agosto de 1990, e apresentado, em 09 de outubro de 1990, como PL 5.788/1990. A proposta estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana e, após supressões, modificações e acréscimo, foi aprovada como Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001 (EC, 2001). Relação das manifestações no Apêndice J.

Os diversos problemas urbanos, já comentados, voltaram a ser apontados na justificativa do PLS 181/1989. Contudo passaram a ser vistos, por Sousa (1989, p. 3202), de

---

<sup>166</sup> José Roberto Bassul é arquiteto e urbanista, ex-presidente da Terracap Cia. Imobiliária de Brasília, empresa pública do Distrito Federal, especialista em planejamento habitacional, mestre em arquitetura e urbanismo pela UnB, e consultor legislativo do quadro técnico do Senado Federal, desde 1993, na área de política urbana. Genro do senador Pompeu de Sousa.

forma vinculada a problemas sociais e demandantes de condições administrativas que "surpreendam" o nível municipal:

[...] para mais de dois terços da população brasileira, a cidade não é mais somente a miragem que brilha no neon e atrai o rurícola sem terras, sem escolas, sem hospitais. A cidade é hoje palco de lutas sociais que resultam de problemas como a falta de moradias, a carência de equipamentos urbanos, a precariedade do sistema de transportes coletivos, a proliferação de habitações infra-humanas, para citar os mais cruciais. A cidade é sinônimo também das crescentes dificuldades de administração que vêm surpreendendo o poder público municipal, tradicionalmente desaparelhado para enfrentar, com a requerida rapidez, os desafios impostos pela nova ordem urbana e que extrapolam os limites de ação de sua esfera de poder.

Os problemas urbanos chegaram a um estágio em que era crucial limitar o direito de propriedade e o direito de uso para conseguir enfrentá-los. A ação sobre a terra urbana tinha que ter por base interesses sociais e não mais individuais, como defendeu Sousa (1989, p. 3202):

[...] para a ordenação da vida na cidade, cada habitante, cada cidadão deve ceder parcela de seus direitos, em troca de melhores condições de vida. Tais direitos estão, em sua maior parte, ligados à propriedade, regulada ainda hoje pelo Código Civil do início do século. Daí a necessidade de se estabelecerem, a nível federal, normas gerais que orientem o crescimento das cidades e instituem instrumentos básicos para nortear a ação dos estados e municípios em suas respectivas áreas de competências.

O objetivo do projeto de lei era estabelecer diretrizes gerais para o processo de urbanização e instrumentos básicos, em nível federal, que possibilitassem, do nível municipal ao federal, harmonizar interesses particulares com os interesses gerais de bem-estar social. O município era o protagonista da política urbana e tinha sua autonomia preservada:

as diretrizes aqui propostas deverão bastar para a gestão municipal das atividades urbanas. Estão acompanhadas de normas programáticas e de instrumentos de ação – administrativos, fiscais, financeiros, jurídicos e políticos – em ordem a garantir realmente a execução da Política Urbana, sobretudo quanto à ocupação e uso do solo. A lei não deverá constranger a atuação dos municípios nem ofender sua autonomia, mas estabelecer parâmetros de orientação (SOUSA, 1989, p. 3202).

A Contribuição de Melhoria continuava em pauta, junto com a especulação imobiliária. Foram criticados os investimentos públicos que promoviam a valorização de imóveis, aumentavam o custo do acesso à terra urbana e o poder público não repunha, a partir da valorização do imóvel, os valores investidos. O Estado empregava dinheiro público em obras públicas que valorizavam imóveis privados e esse lucro, decorrente de investimento público,

era apropriado pelos poucos proprietários privados dos imóveis atingidos. Se recuperado, esse poderia ser investido em outras áreas, para, novamente, ser recuperado, investido em outro local e assim por diante. Nesse processo, a especulação imobiliária, por meio dos vazios urbanos servidos de infraestrutura e melhorias, era altamente lucrativa, pois o custo de implantação e manutenção dessa infraestrutura, que valorizava o imóvel, era pago pela sociedade.

Inscreve-se nas determinações do Projeto a contenção da indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefícios de poucos. Essa realidade, a da especulação imobiliária, reclama ações específicas para as diferentes áreas urbanas, de modo a compatibilizar sua utilização com as necessidades da comunidade. Daí o destaque conferido pelo Projeto à função social da propriedade, estabelecendo-se as condições e penalidades que obrigam a sua realização (SOUSA, 1989, p. 3202).

A terra urbana, para ser um negócio altamente lucrativo, demanda o mínimo de restrições sobre seu uso, o que era, e ainda é, um dos principais interesses em jogo. Era, e ainda é, um dos principais entraves do planejamento que, para resolver os problemas urbanos e buscar bem-estar social, necessita de um Executivo municipal firme, com um corpo técnico capacitado, de uma estrutura para o planejamento urbano, apoio político e um Legislativo consciente e atuante nas demandas sociais. Isso não significava que os proprietários perderiam suas terras, ou seja, o direito de propriedade, situação falsamente divulgada. A terra urbana não podia ser um negócio altamente lucrativo cujos ônus, que geravam os altos lucros, fossem repassados à sociedade. As consequências sociais, por meio dos problemas urbanos, estavam expostas, principalmente em relação ao bem-estar vinculado a serviços e equipamentos urbanos.

O plano diretor continuava a ser o plano principal, no nível municipal, integrado com os demais níveis de planejamento, e havia preocupação em assegurar a sua continuidade e integração, conforme expos Sousa (1989, p. 3202):

dentre os instrumentos da Política Urbana, o Plano Diretor figura como o mais importante. Deverá estabelecer as linhas básicas de orientação à ação do município no que toca à realização do bem-estar social na cidade. O Poder Executivo deverá dispor de corpo técnico e estrutura de planejamento para a elaboração do Plano Diretor, que será submetido à Câmara de Vereadores. Exige-se o *quorum* qualificado de dois terços dos membros da Câmara para aprovação do Plano Diretor, de modo a que ele fique protegido de mudanças ditadas, na maioria das vezes, por interesses passageiros de grupos ou segmentos sociais eventualmente no poder. Ressalte-se que o Plano Diretor é

um aspecto do planejamento urbano, que deve englobar planos urbanísticos nacionais e estaduais.

A participação da população foi considerada na maioria das etapas do processo de planejamento, como já era indicado desde os anos 1960. O regime político-militar permitiu, embora de forma limitada, a participação da população, e a atuação técnica não teve limitações e nem restrições. A redemocratização tentou equilibrar a parte técnica e a política. Era pretendido, com o projeto de lei,

[...] apelos à participação popular, seja na formulação de diretrizes como no gerenciamento e controle dos programas de ação dos equipamentos urbanos e comunitários. As empresas também são convocadas a participar desse processo. Sua contribuição para a cobertura parcial de serviços e outras criações de natureza urbana é exercício de justiça redistributiva. As pessoas jurídicas são as maiores beneficiárias do acelerado processo de urbanização. O Poder Público vem armando, sozinho, a dotação das cidades e o contribuinte, em geral, vem sendo onerado com o custo social das inversões em equipamentos comunais. Por outro lado, interessa à empresa que o trabalhador se reproduza em melhores condições de vida e trabalho (SOUSA, 1989, p. 3202).

A agência de planejamento federal continuava a ser proposta, mas apareceram desvirtuamentos, como, por exemplo, gerenciar serviços de transporte. Apareceram, com frequência, políticos que não entendiam nada de planejamento, muitas vezes, nem de demandas sociais, arriscando-se a definir como se deveria planejar, com a expectativa de definir como institucionalizar o planejamento. Os papéis das partes envolvidas no planejamento começaram a ficar confusos e os políticos começam a tomar o protagonismo geral das decisões ao invés de partilhar:

[...] a criação de uma agência federal de habitação, a transformação do CNDU num órgão de mais amplo espectro bem como a gestão democrática do sistema de transporte urbano. A extinção do BNH é lacuna a ser reparada. Naturalmente que a escolha de modelo financeiro/bancário foi errada, desde o início. Ele é incompatível com uma política que tem de fazer face a relações assimétricas e prever, por exemplo, as alocações a fundo perdido, as dotações preferenciais em favor dos mais pobres e os objetivos declarados das opções sociais. A transformação do CNDU deve corresponder também a uma maior responsabilidade na intervenção sobre o ambiente natural e construído. E o gerenciamento público do transporte, em atendimento à exigência constitucional, guarda a propósito de assegurar unidade funcional à operação, integração dos diferentes meios e resgate dos dinheiros públicos, vez que a formação da frota já vem sendo feita mediante acumulação pública como parte do preço das passagens (SOUSA, 1989, p. 3202).

A política urbana e o planejamento tendem a gerar significativa frustração social, no Brasil, semelhante às que muitos políticos já geram ao não cumprirem promessas sociais, principalmente as feitas em época de campanha eleitoral.

Devem ser combatidas a crueldade, a promiscuidade, as violações de higiene, incluindo a poluição do ar, a poluição sonora e, até, a poluição visual. Espera-se, ainda, que a Cidade tenha condições de absorver novos contingentes populacionais, integrando-os ao organismo social, sem rejeição (SOUSA, 1989, p. 3202).

A apresentação de emendas, ao projeto de lei, pelos deputados, iniciou em 30 de junho de 1992, elas poderiam ser supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa ou aditiva. A classificação do tipo de emenda cabia à comissão, no ordenamento das emendas. Entretanto as comissões não procederam com a devida classificação, os campos estão em branco, o que dificultou a análise dos documentos. O campo Texto/Justificação era para redigir a emenda e a respectiva justificativa. Outra dificuldade é que algumas supressões foram solicitadas apenas na justificativa e não constam indicadas no início da emenda.

O dossiê do PL 5.788/1990 é composto por três arquivos, que foram identificados como volumes para facilitar a referência. O dossiê tem uma divisão em volume um e dois, mas essa não é clara. A organização e a conseqüente digitalização dos documentos que o compõem foi mal feita. Há documentos que se repetem entre os arquivos e também há documentos fora de ordem cronológica em questão de anos.

Se atendidas as emendas substitutivas ou supressivas dos deputados da Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior (CVTDUI), o projeto de lei teria sido substancialmente alterado. Solicitações idênticas foram apresentadas por vários deputados da mesma comissão e o conteúdo delas, tanto da solicitação em si quanto a justificativa, deixaram evidentes e reforçaram os interesses em jogo e como os representantes da sociedade, em sua maioria, não tinham interesses sociais e nem buscavam o bem-estar social.

Algumas das supressões solicitadas foram: (1) direito de preempção (arts. 24-26), pelo deputado Alberto Haddad (PTR/SP), mediante alegação de que podia criar condições duvidosas no âmbito da administração pública e tornar caótico o mercado privado de negociações imobiliárias, de modo a paralisá-lo; (2) contribuição de melhoria decorrente de obras públicas (art. 19), pelo deputado Aloízio Vasconcelos (PMDB/MG), mediante alegação de ser subjetivo demais o método de definir da valorização; (3) demais instrumentos (art. 16), pelo deputado Ricardo Izar (PL/SP), mediante justificativa de que “os instrumentos jurídicos já consagrados na

legislação são suficientes para garantir a justiça social”. Os posicionamentos, principalmente o último, evidenciaram o quanto indesejados eram os instrumentos da política urbana. O conjunto das supressões da CVTDUI abrangia, de forma geral, os artigos: 1º a 9º; 14; 16 a 19; 24 a 26; 30 a 35; 37; 47 a 55; 64 a 70.

Alguns dos substitutivos apresentados foram: Laire Rosado (PMDB/RN), com 13 artigos, limitado a definições gerais e procedimentos decorrentes dos instrumentos constantes nos art. 182 e 183 da Constituição Federal, mediante justificativa de que a execução da política urbana era de competência constitucional exclusiva do município e a lei federal deveria se limitar a diretrizes gerais; Ricardo Izar (PL/SP), com 15 artigos, mediante alegação de que uma lei de política urbana devia conter diretrizes gerais, mas alguns artigos mais parecem discursos político-partidários, negação de direitos consagrados, inconstitucionalidade, ausência de clareza. Ficava evidente, nos posicionamentos da CVTDUI, a intenção de que, se fosse para ter uma política urbana, que ela não interferisse do direito de propriedade, nem na livre iniciativa privada e nem nos interesses individuais dos políticos e de seus apoiadores, principalmente os especuladores vinculados ao mercado imobiliário.

A Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), por meio de seu presidente Plínio Corrêa de Oliveira (1992), alegou falta de “movimento autenticamente expressivo”, por parte das classes populares, que demonstrasse o projeto de lei como desejado pelo povo. A TFP criou um cenário sensacionalista e trágico, caso aprovado o “terrível projeto de Reforma Urbana denominado ESTATUTO DA CIDADE” e “Reforma urbana draconiana”: “o quadro não é sem analogia com cenas do Terror, durante a Revolução Francesa (1789-1799). Para não falar de similares que se desenrolaram sob o regime soviético” (OLIVEIRA, 1992, p. 68). Foram defendidos os interesses de mercado e da livre iniciativa particular de modo a abusar dos conceitos e símbolos sociais de tradição, propriedade e família.

O projeto de lei foi comparado com a reforma agrária e acusado massivamente de "comunista". Foi criado o “terror comunista” como uma arma ideológica para combater a política urbana. Um Estado forte, no regime político-militar, era sinônimo de desenvolvimento; na redemocratização, passou a ser sinônimo de "comunista". O cenário descrito pela TFP, próximo de outros, que constam ao longo do dossiê, leva à seguinte questão atual: com mais de 10 anos do Estatuto da Cidade (2001), na época, o cenário descrito era sensacionalista por ingenuidade ou o Estatuto da Cidade se mostrou menos útil do que o esperado para fins sociais?

A TFP não mediu esforços para tentar derrubar o projeto de lei:

a isto acrescenta-se que o Projeto de Lei 11.../91 sobre a Reforma Agrária, [...] sem o necessário debate público, procura-se modificar a fundo a estrutura da economia e das relações sociais de todo o *ager* nacional. É-se, pois, obrigado a constatar que nada do que diz respeito à propriedade imobiliária no Brasil escapará ao arbítrio estatal. Assim, inexplicavelmente, em contradição com a repulsa geral do Ocidente às estatizações, certas tendências ideológicas e políticas, que os fatos tornaram clamorosamente envelhecidas, estão procurando lançar a propriedade privada e a livre iniciativa do Brasil nas mãos indolentes, moles e ineficazes da burocracia estatal. O que aproximará forçosamente nosso País do triste abismo ao fundo do qual chegou a despencar a União Soviética, e no qual ainda jaz a infeliz Cuba, outrora cognominada a "Pérola das Antilhas". [...] Se, entretanto, os imprevistos inerentes a toda vida política conduzirem os debates sobre a Reforma Agrária e/ou a Reforma Urbana ao risco de serem aprovadas, desde já permito-me lembrar a Vossas Excelências e aos demais membros de ambas as Câmaras que duas reformas tão graves, tão prenhes de riscos e prejuízos de toda ordem, não podem nem devem entrar em vigor – em sã conformidade com as máximas democráticas de nossa Constituição sem que sobre elas seja ouvida diretamente a Nação. [...] jamais o Brasil passou por reformas de gravidade comparável à Reforma Agrária e à Reforma Urbana presentemente em foco. [...] por pouco que se reflita, salta aos olhos que muito mais graves ainda são, para toda a estrutura social e a vida econômica do País, as reformas objeto da presente massiva (OLIVEIRA, 1992, p. 60).

A democracia, passados quatro anos da sua retomada, já estava sendo deturpada. Em mais de um momento, a TFP alegou, em nome do eleitorado, que “sua esmagadora maioria”, não queria a reforma agrária e nem a reforma urbana. Pediu, ao Legislativo, que rejeitasse os projetos, e, ao presidente do Executivo, que os vetasse caso fossem aprovados. Em último caso, se realmente não tivesse mais o que fazer e as reformas estivessem rumo à conversão em lei, pediu, aos dois poderes, que ouvissem a população, por meio de plebiscito ou referendo.

A defesa da propriedade privada e da livre iniciativa sobre o solo urbano foi reforçada, pela TFP, sob o sensacionalismo de que o Estado assumiria todo ou quase todo o conjunto de atribuições da iniciativa particular. Já estava explícito, naquela época, o desejo e a campanha por um Estado mínimo que, conseqüentemente, tornaria desnecessária a política urbana e agrária, por não ter condições nem de elaborar-las e nem de executá-las.

A crítica à participação democrática, apresentada pela TFP, possibilita uma analogia para descrever o meio e a forma como a democracia é utilizada para cancelar interesses individuais, bem como a desburocratização:

pode-se conceber sem dificuldade uma apertada sala burocrática do município, na qual tenham assento, em torno de uma mesa, os funcionários que, em voz alta, discutam se o sr. X ou a sr<sup>a</sup> Y, proprietários de imóveis, estão sujeitos a desapropriação, em que condições etc. etc. Em torno deles, uma

pequena multidão de pessoas se aglomera. E tem o direito de intervir livremente nos debates. O vozerio que daí decorra pode contribuir para tumultuar as decisões e criar uma atmosfera em que, sob o disfarce deste ou daquele desconhecido, demagogos astutos consigam arrastar eventualmente o populacho, e através deste os próprios funcionários intimidados, a tomarem decisões extremas, irrefletidas, e de rápida execução (OLIVEIRA, 1992, p. 68).

Na perseguição política, como bem destacou a TFP, quem é o perseguidor afinal? A burocracia busca isonomia, mas sua definição é distorcida e mascarada em busca de benefícios e conveniências. Um Estado sem burocracia é um Estado clientelista, de benefícios sem critérios para, de forma deliberada, beneficiar mais a uns em detrimento e às custas de muitos outros. “É impossível não entrever, nesse quadro, quantas perseguições políticas, quantas vinganças pessoais, quanto ódio e quantas invejas podem decidir dos destinos de um homem ou de toda uma família” (OLIVEIRA, 1992, p. 68). A iniciativa privada não atua com esses sentimentos e intenções mundanas e perversas, levantados pela TFP, que podem impactar e decidir o destino de um homem ou de toda uma família, o impacto é maior, pois atinge várias famílias, pois a repercussão é social, na busca de benefícios individuais.

A TFP divulgou documento com o título de “REFORMA URBANA: quase todos os proprietários de imóveis urbanos, no Brasil, na alça de mira da lei expoliadora”, que, “tendo como fundo de quadro a tranquila liberdade de ação concedida pela legislação vigente”, mostra “as espadas que o Projeto de Lei nº 5.788 – Estatuto da Cidade vibrará sobre seus direitos”. As conclusões apresentadas são sensacionalistas, distorcidas e demonstram insistência e desinteresse em compreender o projeto de lei e o que são melhorias de abrangência social. Os tópicos desenvolvidos no documento foram: (1) “contra o seu direito de construir”, será proibido construir casas menores do que o determinado pelo plano diretor, o plano definirá como e onde pode e não pode construir, poderá fixar prazo para conclusão da obra, controlar o seu andamento e determinar o preço de venda; (2) “contra o seu direito de não construir”, o instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; (3) “contra o seu direito de vender ao comprador de sua preferência: ‘direito de preempção’”; (4) “contra o seu direito de pactuar livremente o preço de venda”, possibilidade da prefeitura discordar do valor de venda do imóvel; (5) “contra a valorização dos imóveis”, a natural valorização dos imóveis será dificultada de inúmeras maneiras, como, por exemplo, pela contribuição de melhoria, pelo IPTU e outras cobranças que o plano diretor determinar; (6) “contra o seu direito de morar onde queira”, múltiplos mecanismos impedem a construção, a alienação e o aluguel de imóveis em locais a serem escolhidos pelo poder público; (7) “contra a globalidade dos direitos do

proprietário”, o poder público poderá desapropriar qualquer imóvel; (8) “contra os inquilinos e demais possuidores de imóveis”, dificuldades para a construção, a venda e a locação, em inúmeras circunstâncias, de modo a produzir desequilíbrios que prejudicarão também os inquilinos, como as distorções geradas pela Lei nº 8.245/1991 (BR), Lei do Inquilinato; (9) “contra proprietários, inquilinos e quaisquer possuidores de imóveis: IPTU progressivo”, progressividade nas alíquotas do IPTU, o que tem sido considerado inconstitucional por alguns tribunais.

Entre tantas conclusões, no tópico “(10) contra as empresas: mais um tributo”, foi apontado, pela TFP, um efeito adverso relevante. A contribuição compulsória, para o Programa Nacional de Habitação Popular, prevista no art. 54, parágrafo único, com base nos lucros das empresas com empregados não proprietários de imóvel, geraria a preferência à contratação de empregados com casa própria. Entretanto, a suposta preocupação social não existia de fato, como o tópico seguinte, apresentado pela TFP, deixou evidente: “(11) Comitê de Salut Public (Comissão de Salvação Pública)”. O projeto de lei foi analisado como um atentado ao patrimônio, à estabilidade e à economia da família do “infeliz proprietário”, no sentido de que, nessa condição, ser proprietário seria uma infelicidade:

além de jogar assim com o patrimônio, bem como com a estabilidade da vida familiar e econômica do infeliz proprietário, o Projeto de Lei nº 5.788 o atira às garras de uma infrene demagogia. Em outros termos, muitas são as disposições do Projeto que permitem a participação de órgãos classistas e outras entidades facilmente insufláveis pelos "duendes" da revolução social, nas de liberações dos organismos municipais por cujas mãos passarão eventualmente os bens, o "status" e a boa fama pessoal dos desditados proprietários de imóveis (ver, nesse sentido, os seguintes dispositivos: arts. 10, I; 11, III; 14; 16, V, "b"; 36, § 1º; 47, § 3º; 49 "caput", incisos e parágrafos; 52; 54, IV, "b"; 55, IV; 63; 67, "caput", incisos e parágrafo único) (OLIVEIRA, 1992, p. 67).

As penalidades, previstas no projeto de lei, se retiradas, facilitariam a transgressão da lei, porque as consequências seriam penalidades levianas, de baixo custo econômico e, por consequência, vantajosas, ou, até mesmo, inexistentes. A lógica de operação da iniciativa privada é fazer tudo o que não é proibido, enquanto a do Estado é fazer apenas o que é permitido. Contudo, mesmo se for proibido, é possível tensionar os limites, a interpretação e os princípios. Quanto mais amena for a penalidade, maior será o tensionamento. Transgredir a lei e correr o risco de ser pego e de sofrer penalidade, no resultado final, ao comparar ônus e bônus, pode ser vantajoso. Cabe questionar se um dos custos para a aprovação do Estatuto da

Cidade (2001) foi a retirada das penalidades previstas no art. 67, o que colaborou para parte de sua ineficácia.

Em “(12) crimes urbanísticos: cadeia para o proprietário”, Oliveira (1992, p. 68) defendeu que

no mesmo sentido genérico do Projeto de Lei aqui comentado, a TFP tem conhecimento de mais 11 outros projetos. [...] com um brutal e inumano despotismo, que não se exerce só sobre os bens do proprietário, mas sobre a honra e a própria liberdade pessoal deste.

A estratégia da TFP foi divulgar um cenário sensacionalista e “comunista”, a fim de entregar opiniões prontas às pessoas, para que sequer tivessem interesse em ler e compreender o projeto de lei e de imediato adotar posição contrária. O documento, após as passagens que foram apresentadas abaixo, terminou com: “e apresenta texto para consulta plebiscitária com o título “Os brasileiros NÃO querem a Reforma Agrária NEM a Reforma Urbana!”

PASSAR NOSSO PAÍS, DO REGIME DA LIVRE INICIATIVA E DA PROPRIEDADE PRIVADA, PARA O DE UM CAPITALISMO DE ESTADO QUASE COMPLETO [...].

A leitura desses documentos não deixa margem a dúvida de que cada um dos citados projetos constitui, na matéria que lhe é própria, golpe fatal, ou quase tanto, desferido contra DOIS PRINCÍPIOS BÁSICOS DA LEGISLAÇÃO DE TODA NAÇÃO LIVRE: A PROPRIEDADE PRIVADA E A LIVRE INICIATIVA [...].

Francamente não logramos compreender que, em um momento internacional como este em que vive hoje a humanidade, caracterizado pelo repúdio geral dos países livres e cultos à ampliação de todas as ditaduras político-burocráticas, e pelo desejo geral de resguardar a integridade da livre iniciativa e do direito de propriedade, o Estado brasileiro haja de ser O ÚNICO COMPULSORIAMENTE ENCAMINHADO, POR AQUELES FUNESTOS PROJETOS DE LEI, EM SENTIDO DIAMETRALMENTE OPOSTO. Ou seja – quando até as populações durante tanto tempo sujeitas ao regime comunista anseiam hoje pelo restabelecimento da livre iniciativa e da propriedade privada – QUE NOSSO PAÍS SEJA PRECIPITADO EM UM ABISMO TÃO SEMELHANTE ÀQUELE NO QUAL SOBROU HÁ POUCO A EXTINTA URSS. E, isto, logo no momento em que uma crise política interna mantém angustiado todo o Brasil e dificuldades econômicas inextricáveis se acumulam no horizonte nacional, tornando-o sombrio como nunca foi anteriormente em nossa História. Precisamente nas atuais condições, torna-se necessário ponderar que os projetos em apreço constituem, em muito larga medida, a realização dos sinistros anelos que LÊNIN manifestou AO POVO RUSSO: "OS OPERÁRIOS COMUNISTAS DIZEM QUE O ÚNICO MEIO DE ACABAR COM A MISÉRIA DO POVO É TRANSFORMAR DESDE OS ALICERCES ATÉ O TELHADO A ORDEM ATUAL DE COISAS, EM TODO O ESTADO, E INSTAURAR A ORDEM SOCIALISTA. O QUE QUER DIZER: TIRAR DOS LATIFUNDIÁRIOS SUAS FAZENDAS, DOS INDUSTRIAIS SUAS FÁBRICAS, DOS BANQUEIROS OS CAPITAIS EM DINHEIRO EFETIVO; SUPRIMIR A PROPRIEDADE PRIVADA E ENTREGÁ-LA AO POVO TRABALHADOR, EM TODO O ESTADO" (V.I. Lênin, *A los pobres del campo / Los objetivos social demócratas explicados para*

*los campesinos*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscou, p. 16) (OLIVEIRA, 1992, p. 75).

As supressões e as justificativas apresentadas pelos deputados da Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) foram ao encontro das apresentadas CVTDUI. O conjunto das supressões abrangeu, de forma geral, os artigos: 3º; 5º a 6º; 8º a 9º; 11 a 16; 19 a 20; 23 a 26; 30 a 32; 35; 37; 47 a 50; 55 a 70. A síntese dos interesses em jogo estava evidente na manifestação da TFP, que contava com o apoio da maioria dos deputados, o que repercutiu na demora para aprovar o projeto de lei em análise e os anteriores com teor semelhante. O resultado parcial da disputa foi o Estatuto da Cidade (2001), da forma como foi possível, cuja repercussão está na permanência dos problemas urbanos e na falta de planejamento atuais.

O substitutivo apresentado pela CEIC, junto com o relato e voto do relator, tinha 34 artigos e nele já foram suprimidos os artigos imprescindíveis à criação ou manutenção das estruturas de planejamento e do sistema integrado de planejamento: municipais (art. 36), metropolitanos e de aglomerações urbanas (art. 56 a 63) e federal (art. 64 a 69). As supressões não foram retomadas e se tornaram mais uma das falhas na institucionalização do planejamento urbano como prática de Estado estruturada e sistematizada, uma falha grave de planejamento e de política urbana.

A parte do planejamento metropolitano e sua política foram retiradas e só veio a ser tratada no Estatuto da Metrópole (2015), quando já era tarde. O planejamento metropolitano ficou reduzido frente às atribuições conferidas aos municípios para o planejamento urbano, o que levou muitas agências metropolitanas a serem extintas, como, por exemplo, a EMPLASA e a METROPLAN, embora essa, mesmo "extinta" ainda sobrevive.

A metodologia de planejamento proposta buscava instituir as ideias em circulação na década de 1960, do planejamento integrado como processo permanente, transparente e com a participação de representantes da população:

o poder executivo municipal instituirá estrutura administrativa para o sistema de planejamento urbano local, com nível hierárquico capaz de assegurar a elaboração, implementação, fiscalização e avaliação do Plano Diretor e a institucionalização do planejamento urbano como processo permanente.

§ 1º Compete ao sistema de planejamento urbano local, assegurada a participação das entidades legitimamente representativas da população, definir e avaliar permanentemente as necessidades das comunidades locais em relação aos equipamentos urbanos e comunitários.

§ 2º O poder executivo municipal manterá permanentemente disponíveis, a qualquer cidadão, todas as informações pertinentes ao sistema de planejamento urbano local (PL 5.788/1990, art. 36).

O CNDU seria transformado em Conselho Nacional de Política Urbana<sup>167</sup>, para propor diretrizes de política urbana e gerir o sistema nacional de cidades. As atribuições do conselho visavam criar uma instância superior de planejamento capaz de avaliar e auxiliar, em nível nacional, o planejamento municipal e a ele prestar auxílio. Isso diminuiria as possibilidades dos municípios agirem de forma omissa ou displicente no planejamento local, o que não era nada interessante para os interesses que estavam em jogo. As atribuições do CNPU seriam:

- I. manter estudos permanentes sobre o processo de urbanização, inclusive migrações internas;
  - II. acompanhar e avaliar a execução dos programas setoriais da agência social de habitação e, no que couber, dos programas de saneamento, transporte Urbano e meio ambiente;
  - III. efetuar estudos de tipologia urbana;
  - IV. sugerir aos Estados e Municípios instrumental de política urbana, a ser aplicado no âmbito de sua competência constitucional;
  - V. coordenar as ações dos Poderes Federal, Estaduais e Municipais, de âmbito suprarregional ou local;
  - VI. rever, periodicamente, as diretrizes federais de política urbana e propor as reformulações necessárias;
  - VII. incentivar, promover e apoiar a pesquisa científica e tecnológica sobre os processos de desenvolvimento urbano.
- [...] realizará estudos econômicos e sociológicos, referentes à remuneração dos fatores envolvidos na indústria de construção civil, de modo a determinar parâmetros de renda imobiliária e de alienação de imóveis urbanos.
- [...] emitir diretrizes gerais que orientem a fixação dos parâmetros de valores, para fins tributários, e a formação de preços de renovação das localizações, com o objetivo de contrapor-se à especulação imobiliária e outras formas de perversão das relações sociais de habitação (PL 5.788/1990, art. 65, 68 e 69).

Algumas entidades enviaram cartas para manifestar apoio ao projeto de lei e ao projeto de iniciativa popular para a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e do Conselho Nacional de Moradia Popular, como foi o caso da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí (FAMCC-PI), da Pastoral da Moradia, ambas seguidas de abaixo assinado, do Centro Comunitário São Paulo Apóstolo, do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-BA). A Câmara Municipal de Joinville enviou moção nº 115/93 de apoio ao PL 5.788/90 e ao FNMP.

---

<sup>167</sup> O CNPU era composto por três partes iguais de: representantes populares; empresariado urbano; e representantes do poder público.

A CEIC, representada pelo relator deputado Pauderney Avelino, foi a primeira a apresentar relato, voto do relator e proposta de substitutivo. O atraso na implementação de políticas mais consistentes, nos níveis federal, estadual e municipal, por motivos de desestruturação institucional dos últimos anos e de falta de regulamentação de dispositivos de direito urbanístico e de diretrizes para o desenvolvimento urbano foi reclamado por Avelino (1997a). Contudo, nos posicionamentos do deputado, ele nada fez para tentar combater o que reclamou, nem mesmo os problemas de planejamento: “as intervenções do Governo Federal nas áreas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano, nos últimos anos, têm sido pulverizadas por uma série de diferentes órgãos, resultando numa atuação marcada pelo casuísmo” (AVELINO, 1997a, p. 773).

A justificativa de Avelino, para o substitutivo que apresentou, seguido de análises e conclusões, onde apontou experiências e conquistas técnicas recentes, não demonstrou sustentação. Verificou-se uma preocupação em prover instrumentos de política urbana em detrimento da criação e da manutenção de agências para aplicá-los, diferente do que constava na versão inicial do projeto de lei, no PL 4.285/1989 e PL 4.024/1989 apensados. As agências de planejamento perderam força e importância, de modo que os instrumentos carecem de agências que os apliquem.

A relevância e a abrangência do tema, bem como a necessidade de incorporação no texto da proposição de experiências e conquistas técnicas recentes, convenceram-nos da oportunidade de apresentação de um Substitutivo ao PL 5.788/90 e aos seus apensos. Nesse Substitutivo, procuramos dar um peso maior aos instrumentos de política urbana, que constituem o cerne do projeto, uma vez que é neles que se incluem a regulamentação constitucional e os institutos jurídicos que se inserem na competência legislativa da União. O direcionamento do Estatuto da Cidade para a regulamentação dos instrumentos necessários à condução da política urbana é ponto da maior relevância, uma vez que a ausência de legislação federal tem dificultado a ação do Poder Público municipal numa gestão mais eficiente do solo urbano para permitir que os Municípios apliquem eficazmente todos os instrumentos constantes da Constituição (AVELINO, 1997a, p. 293).

O deputado tornou a política urbana simplória, reduzida, limitada e discricionária. Destacou a inclusão de novos instrumentos que propôs no seu substitutivo, como, por exemplo, a Transferência do Direito de Construir, que já tinha no PL 775/1983, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Operação Urbana Consorciada (OUC)<sup>168</sup>. A última,

---

<sup>168</sup> A Operação Urbana Consorciada (EC, 2001, art. 32 a 34-A) é o instrumento capaz de viabilizar interesses diversos e de sobrepor, ao plano diretor e outros instrumentos, qualquer norma a ser criada. A incidência do plano

principalmente, é o instrumento de maior interesse do mercado imobiliário, conforme as possibilidades descritas por Avelino (1997a, p. 295), ou seja, permite a elaboração de um plano específico, completamente diferente do que determina o plano diretor, para uma região a ser definida:

há a possibilidade de preverem-se: a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; alterações das normas edilícias, a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e a emissão, pelo Município, de certificados de potencial adicional de construção, a serem alienados em leilão.

A justificativa e o suporte do substitutivo de Avelino (1997a, p. 295) foram buscados no PL 1.734/1996, o que evidenciou a inconsistência da proposta e/ou os interesses a serem defendidos, diferente do que era a abordagem do PLS 181/1989. Se o PL 1.734/1996, simplório, resultou de um grupo de trabalho<sup>169</sup>, foi difícil chegar a um consenso ou os interesses estavam muito bem alinhados, como Avelino (1997a, p. 295) explicou:

preferimos não incluir no Substitutivo o conteúdo dos dispositivos iniciais do Estatuto da Cidade, como os conceitos de direito à cidade e direito urbanístico, por entendermos que esta matéria, de características filosóficas e de pouca aplicação prática, não é apropriada a um texto legal. Da mesma forma, avaliamos que a delimitação da função social da propriedade constante do Estatuto traz conteúdo marcadamente ideológico, que até mesmo extrapola os contornos da Constituição Federal.

A intenção foi deixar a função social indefinida e vinculada ao que consta no plano diretor, sem qualquer limitação ou definição em nível superior, como as constituições já faziam, o que dificultava sua aplicação. Uma vez que se conseguisse adentrar ao plano diretor, principalmente pela via política ou via participação da população, era possível assumir o controle sobre o que definia a função social. Alterações, que podem parecer singelas, como essa, permitem o entendimento atual sobre a composição da conjuntura de fatores que estão envolvidos e geram ineficiência, ineficácia e ausência de efetividade da política urbana e do planejamento.

---

diretor passa a ser nula sobre a área definida para o instrumento, que permite criar regime urbanístico próprio, alterações das normas edilícias, regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

<sup>169</sup> O grupo de trabalho criado para debater o PL 5.788/1990 e que gerou o PL 1.734/1996 era composto por representantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana (Victor Carvalho Pinto), da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (Vicente Amadei), da Secretaria Nacional de Habitação (Diana Meirelles da Mata), da Secretaria de Assuntos Estratégicos (Tereza Cristina Carvalho) e da bancada do PT (Vera Lucia Ribeiro). A relatora dos trabalhos foi a assessora legislativa Suely Guimarães. O grupo contou também com a colaboração de representantes da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, da Caixa Econômica Federal, da Presidência da República e da CUT.

Os principais problemas do substitutivo apresentado, que foi adotado, geraram danos ainda não reparados à política urbana, às agências de planejamento e no planejamento urbano e metropolitano. O CNPU proposto deixou de existir. As supressões das definições da função social foram parcialmente reparadas e a obrigação de agências de planejamento, nos Executivos, foi eliminada. Os projetos de lei apensados, que tratavam sobre agências de planejamento, que poderiam ser o reparo necessário, como foi o caso do PL 4.024/1989 e do PL 4.285/1989, foram rejeitados. Avelino (1997a, p. 1118) avaliou que esses projetos de lei,

por tratarem da organização de sistemas institucionais de desenvolvimento urbano, inclusive prevendo a criação de um conselho, sugerimos a rejeição quanto ao mérito do PL 4.024/89, do Sr. Antônio Brito, e do PL 4.285/89, do Sr. Paulo Ramos. A decisão fundamenta-se nos mesmos argumentos que nos levaram a suprimir da proposição principal o capítulo que dispõe sobre o assunto.

O PL 4.024/1989<sup>170</sup> é parecido com o PL 4.285/1989<sup>171</sup>. O segundo era mais detalhado, mas ambos asseguravam, por lei, a estrutura do planejamento e suas agências para cumprir com a atividade. Definiam condições, a fim de evitar que o planejamento fosse desestruturado, ficasse esvaziado de agências de Estado e discricionário aos interesses de cada administração do Executivo. As constantes do planejamento estariam definidas e asseguradas por lei para conferir unidade e integridade ao planejamento vinculado a um sistema, situação diametralmente diferente da que foi definida pelo Estatuto da Cidade (2001).

O deputado Antônio Britto foi o autor do PL 4.024/1989, apresentado por meio da Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano (CEDU), a partir de debates com instituições governamentais e sociedade civil. O relatório, com os resultados obtidos pela comissão, consta junto à justificativa do PL 4.024/1989 e está estruturado em questão institucional, questão financeira, questão jurídica, questão política e conclusões. O deputado identificou a necessidade de reorganizar o “setor da questão urbana”, “a grave crise vivida pelas cidades brasileiras tem como causa inicial a equivocada desorganização institucional [...] a questão urbana não tem política definida. Ações isoladas emanadas de dezenas de órgãos do Governo criam um quadro confuso e ineficiente” (BRITTO, 1989, p. 13070).

---

<sup>170</sup> O PL 4.024/1989 dispõe sobre a promoção, a política e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e cria o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

<sup>171</sup> O PL 4.285/1989 dispõe sobre a promoção do desenvolvimento urbano, a política nacional, de desenvolvimento habitacional e urbano, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e Cria o Sistema Nacional de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

A justificativa, para suprimir qualquer dispositivo sobre a criação de agência, segundo Avelino, era porque esse tipo de procedimento e decisão cabiam ao Executivo. Entretanto o deputado reconheceu e concordou com os demais sobre a desestruturação do Executivo para executar uma política urbana. São incoerentes o posicionamento e a decisão. Se o Executivo não faz o que deve que fazer, o Legislativo vê, aponta que viu, mas se recusa a resolver ou a fazer qualquer coisa no sentido de resolver.

No que toca à questão institucional, não obstante concordarmos com a necessidade de se promover uma reestruturação no sistema federal de gestão da política urbana, decidimos excluir os dispositivos a ela concernentes, como a criação do conselho de política urbana e da agência habitacional. Essa medida é a mais indicada para que não incorramos em vício de iniciativa, posto que as propostas tendentes a criar ou estruturar órgãos da administração pública, assim como aquelas que definem atribuições para esses órgãos, são privativas do Presidente da República, como se depreende da leitura do art. 61, inciso II, alínea "e", da nossa Constituição (AVELINO, 1997, p. 776).

O SERFHAU exigiu agências de planejamento no nível municipal e o cumprimento da metodologia de planejamento e criou programas de capacitação para os municípios. O período posterior foi o do início do desmanche, até no campo das ideias, como alguns projetos de lei demonstraram, onde a democracia foi utilizada como motivo para negar o que fora construído no período autoritário.

Britto, no PL 4.024/1989, defendeu a necessidade de criar um ministério específico ou agência especial para o desenvolvimento urbano capaz de centralizar as operações do Governo Federal e integrar todas as ações do setor. A referência apresentada, na sua justificativa, foi o MDU (1985-1990), importante, embora breve, seguida da crítica da inexistência de cenários institucionais semelhantes para a definição de políticas e articulação de ações em matéria urbana: “[...] o enfrentamento dos problemas urbanos foi alvo de equivocada dispersão de recursos humanos e materiais, inexistência de políticas e ausência de órgãos capazes de articular ações governamentais” (BRITTO, 1989, p. 13071).

A questão financeira também estava pendente, era necessário destinar verbas para a execução das políticas. A falta de recursos para enfrentar a questão urbana passou ser suprida, em parte, pela reformulação do FGTS, com recursos destinados à habitação e ao saneamento. Entretanto os problemas extrapolavam habitação e saneamento. As análises da época, divulgadas por Britto (1989, p. 13071), ainda são atuais e estão pendentes:

as dezenas de encontros e debates realizados confirmam a certeza de que, entre tantas fragilidades, nenhuma vitima mais a questão urbana hoje que a inexistência de uma articulação política permanente que, acima dos setores

das corporações envolvidas com a questão urbana, dê suporte permanente ao enfrentamento do problema, a altura da gravidade que ele encerra hoje no Brasil.

O objetivo do PL 4.024/1986 era integrar, nos três níveis, a política urbana e as agências de planejamento, por meio do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), para a melhoria das condições sociais. Era “[...] a formulação integrada de política para o setor, subordinando a ela as ações executivas dos vários níveis e setores governamentais, em qualquer hipótese” (BRITTO, 1989, p. 13071).

A finalidade do SNDU era articular, compatibilizar e apoiar a atuação dos órgãos e entidades que desempenhassem funções concernentes ao desenvolvimento urbano, notadamente habitação, saneamento e transportes urbanos. O sistema era composto pelo CNDU, órgão de decisão superior; por órgão central a ser instituído pelo Executivo para prestar apoio técnico e administrativo ao CNDU e executar suas decisões; por órgãos setoriais no nível federal; por órgãos seccionais no nível estadual; e por órgãos locais no nível municipal. Os órgãos setoriais, seccionais e locais podiam ser órgãos ou entidades integrantes da administração direta ou indireta, fundações instituídas pelo poder público que desempenhassem funções concernentes ao desenvolvimento urbano. Era a proposta de um sistema que buscava assegurar o desenvolvimento e evitar falhas, como propunha o planejamento integrado e é uma das características essenciais do planejamento.

O gerenciamento do sistema cabia ao CNDU, órgão colegiado deliberativo e normativo, responsável por formular, acompanhar e avaliar a execução da PNDU, como elemento integrante dos planos nacional e regional de desenvolvimento econômico e social. O CNDU passava a ser composto por plenário, secretaria executiva, câmaras permanentes<sup>172</sup> e comissões técnicas. As entidades que compunham o plenário<sup>173</sup>, entre outras, eram a ANPUR, CONFEA e IAB, vinculadas, em princípio, diretamente com o planejamento fora da esfera de

---

<sup>172</sup> As câmaras permanentes do CNDU seriam de Habitação, de Saneamento Básico, de Transportes Urbanos, de Investimentos Urbanos, de Ordenação do Território.

<sup>173</sup> O plenário do CNDU seria composto por Ministro de Estado responsável pela área de desenvolvimento urbano, na condição de presidente; secretários-gerais dos ministérios das áreas de planejamento econômico e social, indústria e comércio, minas e energia, finanças, agrícola e fundiária, transportes urbanos e saúde; presidente do conselho curador do FGTS; secretário executivo do CONAMA; um representante de cada uma das câmaras permanentes do CNDU; o titular de cada uma das seguintes entidades: Associação Brasileira dos Municípios (ABM); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas (FNU); Confederação Nacional da Indústria (CNI); ANPUR; Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA); IAB; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES); Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP).

Estado e, por meio do plenário, para estabelecer a ponte entre Estado e entidades não governamentais.

As atribuições e recursos para a PNDU foram consideradas dispersas pelo deputado Paulo Ramos (1989), autor do PL 4.285/1089, que apontou necessidades de reordenamento institucional e de reavaliação das entidades responsáveis. Sua proposta foi a criação do Sistema Nacional de Habitação e Desenvolvimento Urbano, para unificar as ações de Estado, coordenar a atuação dos agentes privados e apoiar as iniciativas estaduais e municipais na busca pelo equacionamento da problemática urbana, como primeiro passo para enfrentar um desafio econômico e social.

A maioria dos projetos de lei apensados, segundo análise equivocada de Avelino (1997a), buscavam os mesmos objetivos da proposição principal, razão pela qual votou na aprovação do substitutivo, reduzido e incompleto, que apresentou, e sugeriu a rejeição, quanto ao mérito, do PL 4.024/1989 e do PL 4.285/1989, por tratarem da organização de sistemas institucionais de desenvolvimento urbano. O substitutivo que prosseguiu na tramitação continha eliminações significativas e graves em relação ao projeto de lei inicial e aos apensados – PL 4.024/1989 e PL 4.285/1989 – que tratavam, de forma incremental, sobre o sistema e a estrutura do planejamento. O PL 5.788/1990, na versão substitutiva de Avelino, era qualitativamente e quantitativamente inferior.

O deputado Fetter Junior (1997) (PPB/RS), da CEIC, solicitou a supressão do direito de preempção, sob a justificativa de que o instrumento paralisaria as transações imobiliárias, oneraria os cofres públicos, criaria possíveis negociações duvidosas no âmbito da administração pública, manteria os imóveis “congelados” por dez anos e os sujeitaria a invasões. A solicitação foi aceita por Avelino (1997b), que reformulou o voto e apresentou o segundo substitutivo, adotado pela CEIC. Não houve interesse, por parte do deputado, em precisar o dispositivo a fim de evitar as possibilidades indesejadas apontadas por Fetter. Foi mais fácil e conveniente suprimi-lo e defender o Estado mínimo: “intentando, pois, aperfeiçoar o texto do Substitutivo, coadunando-o, vale enfatizar, com as modernas tendências de redução da interferência governamental ao mínimo necessário para uma administração competente, decidimos acatar as emendas apresentadas” (AVELINO, 1997b, p. 809).

É imprescindível um Estado estruturado, atuante e com previsão legal das suas atribuições e possibilidades para elaborar e implementar uma política urbana e o planejamento. Como complemento, é necessário estabelecer obrigações legalmente para ser

possível exigir a atuação do Executivo e das demais partes envolvidas, bem como penalizar as partes que agiram com omissão ou negligência. Negar isso como uma base essencial ao planejamento urbano é buscar o Estado mínimo e o planejamento estratégico que os políticos, no Brasil, transpuseram ao planejamento urbano que pretendem realizar. Essa situação será abordada na sequência, no cenário em que o Estado não tem condições de cumprir com suas atribuições e negocia flexibilizações, com a iniciativa privada, para esta fazer o que aquele tem a obrigação de fazer.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), da forma como consta no Estatuto da Cidade (2001, art. 36 a 38), foi sugestão do deputado Fabio Feldmann, acatada pelo relator. O estudo demanda análise técnica prévia à implantação de empreendimentos em áreas urbanas a fim de identificar possíveis efeitos positivos e negativos. A aplicação do instrumento é discricionária e ainda é problemática, merece uma análise específica, especialmente técnica. Alguns problemas relacionados ao instrumento serão abordados mais adiante.

Algumas situações ainda não estavam claras, segundo análise do deputado José Carlos Aleluia (1998). Apontou como necessário definir balizas para identificar a ociosidade e a demanda por equipamentos urbanos e comunitários, de forma vinculada à densidade habitacional prevista no plano diretor. A demanda podia ser constatada por meio de pesquisa realizada por entidade técnica especializada, de modo a considerar a potencialidade construtiva das áreas, os usos e demais parâmetros urbanísticos, bem como a faixa de renda a que a área se destinava, de modo consoante às determinações do plano diretor, apontou o deputado.

Ficava evidente a falta de conversa e de consenso entre os profissionais da área e os deputados, bem como entre os próprios deputados, que queriam instituir uma política urbana, mas pouco ou nada sabiam sobre o tema, muito menos sobre planejamento e sua relação com políticas públicas. Nessa relação e compreensão falhas, a consistência do projeto de lei se desmanchava, mas deputados e demais políticos acreditavam estarem prestando um grande serviço à sociedade.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio (CDUI), representada pelo relator Inácio Arruda (1999, p. 433) viu, na administração de Goulart, a primeira tentativa federal de sistematização e intervenção mais consistentes na política urbana, e a apontou como comprometida com reformas de base e promotora do SHRU, depois mencionou SERFHAU, BNH, Sistema Financeiro da Habitação (SFH), FGTS e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), criação das regiões metropolitanas, a política urbana do II PND, a criação do CNDU e o

PL 775/1983. A extinção do MDU, já comentada, foi criticada também por Arruda e demais deputados. Contudo, como um ponto crítico comum entre os deputados, não houve qualquer ação em evitar que situações como essa se repetissem, como, por exemplo, a busca de assegurar, legalmente, a manutenção de agências desse tipo de forma vinculada à política e ao planejamento urbanos.

O advento da "Nova República" gera boas expectativas, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) indicando que a questão urbana poderia ganhar força na agenda oficial. O MDU promove um novo seminário nacional para reformulação do SFH, mas o mesmo governo extingue, além do BNH, o próprio MDU. Nenhum instrumento de política urbana sobrevive à ação desestruturante ocasionada pela ausência de um modelo de desenvolvimento. O PL 775/83 tampouco é considerado em termos de uma nova formulação de políticas públicas (ARRUDA, 1999, p. 434).

Arruda demonstrou orgulho em contar que passaram 18 projetos de lei referentes à política urbana e comentar sobre o "resgate do papel histórico do Parlamento", mas não criticou a ausência de resultados significativos:

[...] passam a ser apresentados diversos projetos de lei, simbolizando o resgate do papel histórico do Parlamento, submetido às iniciativas do Executivo por um largo período de exceção. Deve-se notar que os 18 projetos de lei que tratam da regulamentação do Capítulo da Política Urbana da Constituição, aqui em análise, surgem no próprio Legislativo federal (ARRUDA, 1999, p. 435).

O projeto de lei voltou à pauta no ano de 1997, mesmo ano em que Avelino apresentou o seu substitutivo, já criticado, devido às perdas e à inserção do instrumento Operação Urbana Consorciada. A iniciativa privada começou a ver possibilidades de benefícios, ficou interessada, e os movimentos sociais se interessaram na causa.

Em 1997, movido precipuamente pelas gestões das entidades que participam do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), o projeto volta a ganhar fôlego e retorna à pauta. Após intenso debate na CEIC, é apresentado o primeiro Substitutivo na Câmara dos Deputados. Como resultado de um trabalho do movimento social organizado, o Executivo federal passa a demonstrar interesse na matéria por meio da então Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, e o empresariado urbano, aos poucos, começa a perceber o Estatuto da Cidade como instrumento importante no desenvolvimento dos seus interesses econômicos nas cidades (ARRUDA, 1999, p. 435).

A análise política, embora equivocada, foi de que o projeto de lei melhorou ao longo da tramitação com os substitutivos. A melhoria foi parcial, pois o que fora perdido não foi considerado e nem a desestruturação do Executivo, verificada pelo Legislativo, que preferiu ignorar o problema.

Após a aprovação na CEIC, a proposição vai à CDCMAM, na qual é aprovado outro Substitutivo, que aperfeiçoa o texto da comissão anterior sobretudo em relação à questão ambiental. Trata-se, desse modo, de uma trajetória que valoriza e enriquece o trâmite legislativo, pois as contribuições da sociedade foram plenamente reconhecidas ao longo desse processo, constituindo-se num acervo compatível com a experiência urbana acumulada no País. No que tange à regulamentação da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade disciplina instrumentos fundamentais para se conceber uma política urbana justa e eficiente, que demandam lei federal para sua aplicação (ARRUDA, 1999, p. 435).

O discurso político foi retórico e vazio, buscou visibilidade política e demonstrou desconhecer as experiências e práticas de planejamento no período 1964-1986:

os diversos momentos da formação da rede urbana brasileira nos últimos 60 anos evidenciam um processo evolutivo determinado por interesses quase sempre individuais, superpondo-se ao interesse público e coletivo. O exame das experiências em planificação no País nesse período confirma a tese de que as cidades brasileiras e o Brasil urbano fizeram-se apesar do planejamento. Isto se deve precipuamente à absoluta preponderância na formulação de políticas aos mecanismos de mercado e ao capital imobiliário, inibindo a aplicação de instrumentos institucionais que possam delimitar o uso do direito de propriedade quando este gera conflitos e prejuízos para o interesse social e a planificação urbana. As consequências desta ordem são desastrosas para as populações, sufocadas por carências generalizadas, pela crescente poluição ambiental, pelos penosos e demorados deslocamentos. Por uma vida social e cultural limitada e empobrecida.

A administração pública não ultrapassou os limites da política de intenções e não logrou, portanto, repercussões práticas sobre o caótico processo da urbanização no Brasil, contribuindo para a permanência de determinados critérios de intervenção sobre a vida urbana que redundaram em recorrentes fracassos e na exaustão das estruturas administrativas voltadas para o planejamento (ARRUDA, 1999, p. 437).

Foi um discurso limitado a um projeto de lei simplório que se limita a apresentar possibilidades e sua aplicação é discricionária. A narrativa não corresponde ao objeto. As expectativas, de modo geral, foram frustradas.

O Estatuto da Cidade surge como um ponto de partida, um passo importante na pugna pela solução dos problemas urbanos. Há, contudo, necessidade não apenas do aparato legal, mas também de substancial disposição para aplicá-lo nas cidades brasileiras. Além, evidentemente, do principal, que consiste na satisfação das expectativas mais gerais da sociedade, ou seja, de um Brasil social e economicamente desenvolvido. No trabalho em curso na CDUJ – a principal comissão de mérito – procurou-se concentrar esforços no aperfeiçoamento do Substitutivo da CDCMAM. Partindo-se daí, enquanto resultado de um amplo processo de debate, chegou-se a um Substitutivo que incorpora os aspectos mais relevantes acumulados neste processo histórico de elaboração, acatando os aperfeiçoamentos necessários.

A partir desse intenso e abrangente trabalho com os diferentes setores da sociedade, ampliamos no atual Substitutivo as disposições sobre o plano

diretor e as regiões metropolitanas, introduzimos um capítulo específico sobre gestão democrática, disciplinamos o instrumento da outorga onerosa de alteração de uso, estabelecemos o rito sumário para as ações de usucapião especial urbano, previmos expressamente a utilização da ação civil pública com vistas à reparação dos danos causados à ordem urbanística e impusemos diferentes tipos de sanções (ARRUDA, 1999, p. 439).

Um dos aspectos positivos é que o debate sobre o projeto de lei envolveu entidades como, por exemplo, CBIC, CONFEA, IAB, CNC, FECOMÉRCIO, FAU-USP e também diversas reuniões técnicas com representantes de organizações não-governamentais. Na complementação de voto de Arruda (1999b), elaborada a partir de um processo de discussão que envolveu, além do próprio partido, o FNRU, a CBIC e o SECOVI-SP, constaram sugestões recebidas de Villaça, da FAU-USP.

O deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE) (1999, p. 706) considerou que a primeira tentativa, de dotar o Brasil de um instrumento legal compatível com sua realidade urbana, ocorreu por meio do PL 775/83, mas faltaram condições políticas para assimilar o “conteúdo inovador, marcadamente social, e a proposição não prosperou”. Depois acreditou que a Constituição Federal (1988) “[...] avançou na questão, recuperou em boa parte o conteúdo do PL 775/83”. Pouco tem da política urbana na Constituição Federal (1988), é uma compreensão dissociada, bem como foram outras críticas que realizou<sup>174</sup> e não repercutiram em nada. Expectativas e mais dissociações, ou otimismo, que demandam uma atenta comparação entre a versão inicial e a que foi aprovada, apareceram na visão de Marinho (1999, p. 707):

Cabe, ultrapassando a visão tradicional, transformar o Estatuto da Cidade em instrumento capaz de:

- respaldar o exercício compulsório da sensatez, através da obrigatoriedade do planejamento urbano, nos três níveis de Poder:

---

<sup>174</sup> Marinho (1999) também criticou que o objetivo da política urbana de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana parece uma visão reducionista, que não contempla a abrangência da vida nas cidades e não considera ser a definição de uma política; o elemento primeiro de um processo eficaz de gestão é carência básica das cidades brasileiras; diretrizes gerais em número excessivo, diversos casos de repetição da mesma orientação, com variedade vocabular; não se refere a pontos capitais, como a continuidade administrativa, a geração de oportunidade de trabalho e o apoio ao setor produtivo, por exemplo; inclui a "integração e a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais" que, no corpo da proposição, não aparece; explicita as competências da União, melhor seria a explicitação das competências dos três níveis, sequenciadamente e, de modo destacado; o plano diretor é instrumento de política urbana, cabendo-lhe disciplinar e prever intervenções nas áreas urbanas do município e não em todo o território municipal; não favorece a continuidade das ações administrativas, o que seria possível com a definição de alcance temporal, superior ao período da gestão administrativa, combinado com a obrigatoriedade de observância das proposições e da ordem de prioridade; parece oportuno estabelecer exigências mínimas para os municípios que ainda não dispõem de plano e para municípios que não são obrigados a tê-lo; o tratamento dispensado às regiões metropolitanas parece invadir competências estaduais, sobretudo quanto à exigência de elaboração de plano diretor metropolitano; é de suma importância que o Estatuto da Cidade dispense especial atenção ao financiamento da política urbana.

- disciplinar a ambiência confusa das intervenções desintegradas do Poder Público;
- tornar possível a continuidade das ações, previstas nos instrumentos de planejamento, não obstante as periódicas sucessões dos gestores;
- viabilizar a recuperação do valor agregado à terra urbana, pela ação pública e pelos dispositivos legais;
- contribuir para o combate eficaz à exclusão social, manifestada nas favelas, cortiços e pelo desemprego;
- coibir a impunidade na produção das cidades, frequente e generalizada;
- enfrentar a realidade da coexistência da cidade legal e da cidade real;
- viabilizar a efetiva e permanente participação do cidadão, das organizações sociais e do setor produtivo na gestão das cidades;
- garantir a defesa do patrimônio natural e cultural.

A parte sobre regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, seguido dos aspectos operacionais (art. 56 a 63), teve a eliminação reforçada, do projeto de lei, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) (2000). Essa considerou, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal (1988), competência legislativa dos estados e incabível à lei federal. Os artigos foram suprimidos por serem considerados inconstitucionais. A parte referente ao CNPU, suas atribuições e outros aspectos operacionais (art. 64 a 69), foi suprimida por ser considerada inconstitucional. A política urbana e o planejamento ficaram desvinculados de suas agências e da definição de um sistema integrado e coeso.

## **12.7 AVALIAÇÕES E CONCLUSÕES SOBRE AS QUESTÕES POLÍTICAS E OS PROJETOS DE LEI DE DESENVOLVIMENTO URBANO/POLÍTICA URBANA**

No total, o PL 5.788/1990 teve 17 projetos de lei apensados, mas isso não repercutiu de forma proporcional em melhorias qualitativas e nem quantitativas. Alguns se complementavam, como, por exemplo, PL 2.587/1989, PL 4.024/1989 e PL 4.285/1989, e buscavam recuperar partes perdidas do Anteprojeto LNDU/1976, entretanto foram recusados. Outros eram simplistas e demonstravam a falta de conhecimento sobre o tema de seus autores/proponentes, como, por exemplo, PL 4.004/1986, PL 6.119/1990 e PL 273/1991. Outros demonstravam falta de compreensão geral sobre o que é uma política pública e o que é planejamento, como, por exemplo, o PL 1.734/1996.

Alguns projetos de lei foram fruto de discussões realizadas com entidades representativas dos movimentos urbanos organizados e técnicos comprometidos com uma visão democrática e participativa. Participaram das discussões as seguintes entidades: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR); Federação Nacional dos Arquitetos (FNA); União Nacional dos Movimentos de Moradia (FASE); Associação Geógrafos do Brasil; Instituto

Planejamento e Política Urbana da Universidade Federal do Rio de Janeiro; IPPUR; Sindicato Engenheiros do Rio de Janeiro; Instituto Pólis; Sindicato dos Arquitetos do Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal; Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros.

Formou-se uma consciência política, no final dos anos 1990, por parte dos políticos e da sociedade, sobre a importância do planejamento e da política de desenvolvimento urbano para garantir o bem-estar e a melhoria qualidade de vida. Contudo os interesses predominantes, principalmente no Legislativo, buscaram benefícios individuais em detrimento dos sociais, em todo o tempo, o que se tornou uma barreira para a aprovação da política urbana desde o início.

A retórica resultou numa preocupação em estabelecer princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da forma mais discricionária e ampla possível, a fim de tudo caber e pouco se comprometer. A "inovação" foi a participação da população, bandeira da retomada da democracia defendida pelo MNRU e pelo PT-RS, mas isso não funcionaria sem o sistema e sem as agências de planejamento, eliminadas pelo Legislativo do projeto de lei. Não houve qualquer preocupação em assegurar a manutenção do que fora institucionalizado do planejamento, o que repercutiu num processo de desmanche via "processo democrático" como instrumento para cancelar a manutenção dos interesses individuais. Situação semelhante será verificada no município de Porto Alegre nos capítulos seguintes.

A política urbana e o planejamento urbano viraram um balcão de negócios políticos em busca de interesses individuais mascarados de sociais. O mascaramento é importante para legitimar esses interesses como "sociais" na busca de obter maior apoio político e controle das massas. Campos-Filho (2001, p. 107), a partir do caso de São Paulo, avaliou que

àqueles cevados nos ganhos do clientelismo político, que favorece a uma minoria com lucros fabulosos enquanto o povo é enganado pelo engodo da obra isolada, que nunca atende realmente a suas necessidades, mas apenas empurra com a barriga a solução verdadeira e completa para um futuro distante e improvável, não interessa alterar o processo de desenvolvimento nacional nem, portanto o processo pelo qual o espaço de nossas cidades é produzido, apropriado e consumido.

O planejamento e a política urbana permitiram ser conduzidos à produção, à apropriação e ao consumo das cidades voltados ao lucro extraordinário, no contexto do Estado Democrático de Direito da Constituição Federal (1988) e do Estatuto da Cidade (2001), e chancelados pela "participação democrática" conduzida de forma tendenciosa. A população é ludibriada e não há transparência no planejamento urbano e nem nos critérios utilizados, muito menos análise dos resultados.

Os políticos do Legislativo demonstraram ter opinião para tudo o que envolvia política de desenvolvimento urbano, política urbana, planejamento e atuação do Executivo, contudo continuam ausentes nas suas práticas relacionadas ao tema. Em muitas das opiniões que emitiram, faltou consistência e consciência social. O Legislativo não se importava com a atuação do Executivo e pouco se importava com esses temas. O objetivo político, mais importante do que os temas debatidos, era a visibilidade política e promover-se politicamente a qualquer custo. O custo era e continua a ser pago pela sociedade. O plano, como Daland (1969) analisou, virou “um patrocínio” para chegar à presidência, ou seja, em outras palavras, patrocínio para um “alpinismo político”.

Victor Carvalho Pinto (2021), advogado e doutor em Direito Econômico e Financeiro pela USP e autor do livro *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade* e consultor legislativo do Senado Federal na área de desenvolvimento urbano, destacou a importância do PL 775/1983, de forma vinculada ao Anteprojeto LNDU/1976, como um desafio de aperfeiçoamento ao Estatuto da Cidade (2001). O autor apontou que o texto do PLS 181/1989 difere bastante do aprovado no Estatuto da Cidade (2001), devido ao esforço do arquiteto Roberto Bassul, consultor do Senado Federal, na época, com atuação marcante em entidades sindicais e profissionais da arquitetura e urbanismo e ligado ao senador Pompeu de Sousa. Com o apoio de membros do IAB, do governo federal e de consultores ligados ao Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), Bassul coordenou o PLS com base no princípio do “direito à cidade,” no municipalismo e no “participativismo”, sem integrar os saberes e os níveis de governo. O estatuto está voltado à produção de cidade e não ao planejamento, sua aplicação reforça isso.

O Legislativo, nos três níveis, não se importa com a execução da política urbana e, no nível municipal, na Câmara Municipal, o que interessa é o regime urbanístico. O Legislativo não se importa em fiscalizar o Executivo e os problemas de política urbana e de planejamento acabam no Judiciário, o que passou a ser outro problema. É o caso do *Novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*, analisado por Hirschl (2006; 2009).

A proposta do Anteprojeto LNDU/1976 foi retomada pelo PL 775/1983, que foi retomada pelo PL 2.191/1989, que foi retomada pelo PLS 181/1989 transformado em PL 5.788/1990 e aprovado parte como Estatuto da Cidade (2001) e depois parte como Estatuto da Metrópole (2015). Nessa trajetória, ocorreram perdas e ganhos que devem ser analisados com

mais detalhes, principalmente as perdas, que colaboraram para a desestruturação e desintegração do planejamento e de suas agências.

A política urbana instituída, a começar pela Constituição Federal (1988), é o resultado de uma discussão mais política do que técnica, mais simplória e de ofertas discricionárias do que instituidora e estruturadora, diferente do que foi pretendido no Anteprojeto da LNDU/1976, teve avanços nas propostas seguintes e começou a perder conteúdo e consistência a partir dos substitutivos apresentados para a versão inicial do PL 5.788/1990.

## **12.8 ESTATUTO DA CIDADE – LEI 10.257/2001**

A aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a partir do PL 5.788/1990, foi uma conquista frente à trajetória iniciada em 1976, com o Anteprojeto LNDU/1976, mas o orgulho deve ser ponderado. É necessário recuperar o tempo perdido e reparar estragos. É o momento de iniciar o balanço e a contenção de danos. O texto legal, mesmo com as supressões que sofreu, mostra-se pertinente e útil, mas a sua aplicação depende de cada um dos três poderes de Estado, envolve vontade política e competência técnica, bem como consciência, controle e cobrança por parte da sociedade. Dois estudos de caso serão analisados, mais adiante, com base nessa compreensão. A lei poderia ser melhor, mas, mesmo assim, permite abordar muitas situações, basta saber como fazer.

Uma versão melhor da lei pode tornar o planejamento urbano e seus resultados mais eficazes, mas a lei aprovada, bem como os planos diretores, e a aplicação desses são resultado da vontade política dos representantes eleitos democraticamente no Brasil. Cabe questionar quais os tipos de interesses que são por eles buscados e defendidos, quem é beneficiado às custas do que e de quem.

O Estatuto da Cidade (2001) e o Estatuto da Metrópole (2015) merecem um estudo mais amplo sobre suas aplicabilidades, cada um dos seus instrumentos, quais os interesses estão por trás dos não aplicados e dos aplicados, por meio da análise sobre como são aplicados. Para a presente pesquisa, será abordada a relação entre a política urbana do Estatuto da Cidade (2001), o planejamento municipal e o plano diretor.

As diretrizes gerais do estatuto devem ser interpretadas como princípios que permitem avaliar e controlar a ordem pública e o interesse social, bem como regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Os impactos e os direitos em questão são ambientais e sociais e, portanto, tratam-

se de direitos difusos, pois atingem as presentes e futuras gerações, como também são tratados e estão relacionados às questões do meio ambiente.

O Executivo municipal é responsável por “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (CF, 1988, art. 30, VIII). Cabe ao Executivo cumprir as diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade (2001) e no plano diretor e executar a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, 1988, art. 182). O instrumento básico dessa política é o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal (CF, 1988, art. 182, § 1º; EC, 2001, art. 40), que deve englobar o território do município como um todo (EC, 2001, art. 40, § 2º).

Os instrumentos básicos do planejamento municipal foram definidos em:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social (EC, 2001, art. 4º, III).

A relação entre plano diretor, planejamento e demais instrumentos da política urbana<sup>175</sup> é reforçada ao estabelecer que “o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (EC, 2001, art. 40, § 1º). O problema é que não há diretrizes, nos planos diretores, a serem incorporadas no plano plurianual e quem elabora este ignora aquele. A mesma situação se repete em relação às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual. Os instrumentos básicos do planejamento municipal, quando utilizados, são de forma isolada. Os setores, dentro do planejamento, não se integram, eles ignoram um ao outro, bem como ignoram o Estatuto da Cidade. A integração, estabelecida legalmente e uma das características essenciais do planejamento, não ocorre.

---

175 O Estatuto da Cidade (2001, art. 4º) determina que serão utilizados, entre outros instrumentos: (I) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (II) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; (III) planejamento municipal, em especial instrumentos elencados de a-h; (IV) institutos tributários e financeiros instrumentos elencados de a-c; (V) institutos jurídicos e políticos instrumentos elencados de a-u; (VI) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

O plano diretor deve conter no mínimo: (I) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; (II) disposições sobre direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir; (III) sistema de acompanhamento e controle (EC, 2001, art. 42). A maioria dos planos apenas citou esses instrumentos, mas jamais os aplicou ou sequer os regulamentou, principalmente o sistema de acompanhamento e controle, essencial ao planejamento. No caso de Porto Alegre, o único instrumento aplicado é a outorga onerosa do direito de construir, por meio do solo criado.

O plano diretor deve estabelecer os princípios e as ações a serem cumpridos na execução da política de desenvolvimento urbano e deve cumprir, em nível municipal, as diretrizes fixadas em nível estadual e federal para a política urbana. Dessa maneira, as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecidas no estatuto (EC, 2001, art. 2º), abrem possibilidade para serem utilizadas como princípios verificadores do cumprimento da função social, de modo que a condição e a verificação não dependam, exclusivamente, do que consta no plano diretor do município.

A relação entre plano diretor e política pública, na visão de Campos-Filho (2017), foi aplicada na PGDUMQV, em São Paulo, e nas demais políticas setoriais de uso do solo, transporte, saneamento básico, habitação, conjugadas no que cabia com as propriamente sociais como de educação, saúde, bem estar, esporte, cultura, lazer e segurança, conforme as prioridades que a população em conjunto com a classe política estabeleceu. Os meios para atingir as diretrizes fixadas pelas políticas foram definidos a partir delas mesmas, por meio de um plano diretor geral, orientado pela PGDUMQV, para coordenar os planos setoriais. Sem essa hierarquia e definição de meios e fins claros, aumentava a possibilidade da confusão geral na administração pública e os beneficiados eram os que queriam desvirtuar uma eficaz ação Estatal na condução do processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, apontou Campos-Filho (2017). A experiência relatada pelo autor, na administração municipal de São Paulo, no que se refere ao processo de desmonte do planejamento e aos interesses individuais predominantes sobre os sociais, é recorrente em muitos municípios, mesmo após ser instituído o Estatuto da Cidade (2001). O planejamento urbano é falho e pouco se aplica da política urbana, situações que esta mesma permite.

## CAPÍTULO 13 | A DESESTRUTURAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

A desestruturação do planejamento, na PMSP, iniciou ainda antes da criação da Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPLA) (1982-2009), quando Campos-Filho foi exonerado do cargo de secretário da Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), e, na PMPA, o marco inicial esteve vinculado à flexibilização do PDDU, a partir de 1987, com o Plano Conjunto. Caberia uma pesquisa complementar para verificar a situação de outros municípios, como, por exemplo, Belém (PA), cuja trajetória foi relatada por Campos-Filho (2017)<sup>176</sup>, as demais capitais e municípios menores, como, por exemplo, Santa Maria (RS) e Santo Ângelo (RS).

Parte considerável do que foi instituído do planejamento urbano, durante o regime autoritário, começou ser desinstituído ainda no final do próprio regime e prosseguiu no seguinte, o democrático. A crise do planejamento, quando se manifestou com maior intensidade, na década de 1980, segundo Scherer (1994), levou ao questionamento dos planos, das instituições, das razões técnicas, dos agentes e à queda no extremo oposto: abriu-se mão da responsabilidade técnica de elaborar processos e práticas de planejamento, em nome da participação social, em nome da flexibilidade política, em nome da construção do que vem indiscriminadamente sendo chamado de poder local.

Sob um discurso democrático, na maioria das vezes, a questão política foi aproveitada de forma deliberada e massiva para recusar critérios técnicos, negociar e flexibilizar o que estava instituído, especialmente a burocracia de Estado que buscava isonomia. Desburocratização, flexibilização, planejamento estratégico e planejamento participativo passaram a estar na ordem do dia das retóricas do contexto neoliberal, no Brasil, vestidos de

---

<sup>176</sup> O caso de Belém foi descrito por Campos-Filho (2017): em 1992, por consultoria dada a COGEP de Belém (PA), a prefeitura aprovou um plano diretor orientado por uma Política de Desenvolvimento Urbano (PDU), conforme estabelece a CF (1988) e com a concretude alcançada no Plano de Governo Reynaldo de Barros em São Paulo. Foram definidas as metas e os recursos necessários, inclusive com a estimativa dos recursos possivelmente disponíveis. Não se sabe até que ponto a prefeitura deu sequência ao plano diretor elaborado. Enquanto o plano esteve em vigor, estabeleceu um novo padrão de qualidade para o planejamento municipal brasileiro. O plano diretor sucedeu e a lei de zoneamento complementar, praticaram um enorme retrocesso, ao se tornarem meramente imobiliário e especulativo. Os Planos de Bairro, que podem empoderar os cidadãos nas lutas entre os especuladores e os que querem simplesmente definir a qualidade de seu ambiente urbano foram abandonados. O zoneamento foi transformado em um jogo de dominó, cada lote influenciando os vizinhos, na sequência temporal, sem fornecer, portanto aos proprietários quaisquer seguranças quanto ao futuro do seu ambiente urbano, em uma descabida inovação. Não se sabe se esse tipo de zoneamento interessa aos especuladores. Só se for pela incapacidade do Poder Público e dos cidadãos saberem ao final qual o zoneamento que está em vigência. Se for assim o será por ser realmente um não zoneamento (CAMPOS-FILHO, 2017).

uma preocupação social para mascarar objetivos individuais específicos voltados ao licenciamento urbanístico.

### **13.1 SÃO PAULO**

O desmonte institucional do planejamento, em São Paulo, tem dois marcos principais: o final da gestão de Campos-Filho, na COGEP, em 1981, na administração de Reynaldo de Barros (1979-1982) e o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002, na administração de Marta Suplicy (2001-2005). A COGEP, já a partir de 1976, estava reduzida ao urbanismo estrito senso, relatou Campos-Filho (2017) e explicou que fora uma herança do Departamento de Urbanismo sediado na Secretaria de Obras e Serviços. A transformação da COGEP em SEMPLA não resolveu e nem impediu a desestruturação. O planejamento urbano passou a ser visto como apenas físico-territorial, pelo menos desde 2002, e a atividade retrocedeu à época anterior, concluiu Campos-Filho (2017). A administração municipal voltou a ser setorizada. Foi separado o que, na administração Setúbal, fora integrado, pela COGEP, e no assessoramento ao prefeito por meio dos conselhos por ela coordenados, o CODEVIN (infraestrutura), o CODESO (social) e o CRAM (modernização administrativa).

Na administração Marta Suplicy (2001-2005), os orçamentos – OPA e OPI – voltaram para a Secretaria Municipal de Finanças, junto com a equipe técnica multidisciplinar. O secretário da SEMPLA, arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm (gestões 1983-1985 e 2001-2004), concordou em ter o escopo da secretaria reduzido às questões urbanísticas e a EMURB e a SEHAB foram para a secretaria apenas de planejamento urbano estrito senso (CAMPOS-FILHO, 2017).

Antes da criação da SEHAB, os interessados buscavam pressionar o secretário da COGEP na expectativa de interpretações que lhes fossem favoráveis nos processos relatou Campos-Filho (2017). Muitos projetos se acumularam, ao longo do tempo, sem definição final legal. Ficaram empilhados, em uma sala, aguardando encaminhamento da Comissão Permanente do Código de Obras (CPCO). Davam margem à "venda de facilidades", explicou Campos-Filho (2017). Esse problema fora resolvido com regras precisas e a definição de padrões, mas voltou a ocorrer depois da posse do prefeito Barros, que exonerou Campos-Filho.

A busca pela flexibilização legal, promovida a partir de 2002, pelo PDE (SP, Lei 13.430/2002) e suas normas complementares, como, por exemplo, referente a parcelamento, uso e ocupação do solo (SP, Lei 13.885/2004) passaram a levar muitas decisões para serem

analisadas, caso a caso, no Executivo. Se as decisões são de conteúdo técnico definível em lei, não há porque não definir, criticou Campos-Filho (2017). A decisão, definida em lei, é automaticamente aplicada por um servidor público, como é desejável para a celeridade das decisões, procedimento que foi adotado durante a administração Setubal na COGEP com Campos-Filho.

A padronização otimiza o processo, torna-o mais eficiente, mas isso impede a flexibilização cujos detalhes necessitam ser analisados caso a caso sob critérios técnicos. A eficiência do processo é prejudicada com a flexibilização, que demanda maior quantidade de corpo técnico, no Executivo, para compensar a demanda criada. As soluções adotadas pra resolver isso, foram a “desburocratização”, com o autolicenciamento, ou um licenciamento esvaziado de critérios técnicos.

As definições que convenientemente não são prescritas, mas teriam condições de serem, são transferidas aos colegiados, como, por exemplo, a Comissão Técnica da Legislação Urbanística (CTLU)<sup>177</sup>, na PMSP, ou outros constituídos apenas por servidores públicos, para propositalmente ficarem sujeitos ao elevado grau de arbítrio e às pressões indevidas, criticou Campos-Filho (2017). Situação semelhante ocorre na Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE) e no CMDUA, na PMPA, principalmente quando se trata de Projeto Especial de Impacto Urbano (PEIU) ou o seu precursor, que foi o caso do Plano Conjunto. Um panorama sobre a CTLU foi apresentado por Campos-Filho (2017, p. 86) e também se aplica à Porto Alegre:

parece transformada na definidora da palavra final sobre decisões, inclusive as mais mezinhas. Parece que toda a legislação ficou sujeita à dúvida, exigindo interpretação da comissão, até para se saber a incidência legal da LPUOS sobre cada imóvel. Delonga-se assim as decisões e sendo a CTLU composta até por leigos na legislação e também por representantes de instituições dos profissionais envolvidos nos empreendimentos sendo aprovado, esse novo

---

<sup>177</sup> Um exemplo dado por Campos-Filho (2017, p. 87) foi o caso da definição dos limites das zonas do plano: sempre demos preferência a descrever os perímetros no texto da lei, além dos mapas em escala legível, conforme preceito legal estabelecido pelo Sistema Cartorial de Registro de Imóveis. Na lei de zoneamento, relaxou-se quanto a essa exigência, o que gerou imprecisões na definição dos limites das zonas, houve até divergência entre textos de descrição perimétrica e mapas. No último projeto de lei de zoneamento, o PL 272/2016, da administração Fernando Haddad (2013-2017), em debate na Câmara Municipal de Vereadores, não foram descritos os perímetros nos textos legais, entendendo que os mapas digitalizados eram suficientes. Esses mapas, apresentados em telas de computador, não permitiam a ampliação para verificar em qual zona os lotes se enquadravam. Foi mais uma provável fonte de dúvidas a fim de permitir interpretações, remetidas sistematicamente para a CTLU decidi-las constituindo oportunidades renovadas de pagamento de propinas aos seus membros decisores, que atendem aos interesses especulativos ou não em jogo. Os perímetros escritos presentes na lei como sempre se praticou por 45 anos desde 1971, e como continua de praxe nas matrículas do Sistema Registrário de Imóveis, é um sistema mais apropriado na busca de um poder público que não ceda às tentações da corrupção. É mais trabalhoso, sem dúvida, mas dificulta mudanças casuísticas no zoneamento feitas de última hora (CAMPOS-FILHO, 2017).

modo de se definir as licenças para construir, enseja oportunidades para o pagamento de propinas aos decisores por parte dos interessados. Ainda mais por existir na sociedade pressões para a flexibilização das normas legais, tendo em vista interesses particulares, nem sempre também de interesse coletivo.

### **13.1.1 SMDU – Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano (2009-2017)**

A Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano (SMDU) foi criada a partir de parte desmembrada da SEMPLA, que levou a EMURB junto e ficou com a atribuição de elaborar e implementar planos e projetos urbanísticos. A justificativa apresentada, pelo prefeito Gilberto Kassab (2006-2013), deixou evidente a falta de compreensão sobre o que é planejamento e colaborou para a desestruturação. O prefeito reconheceu que a SEMPLA tinha amplo "espectro de atribuições", o que é coerente a uma secretaria de planejamento. As atribuições estavam voltadas ao planejamento econômico, ao planejamento urbano, à elaboração do PPA, da LDO e da LOA, o acompanhamento e a revisão do PDE, dos planos regionais das subprefeituras e da LPUOS, conforme descrito por Kassab. Contudo o Prefeito acreditava que cabia, à SEMPLA, desincumbir-se de "outras funções correlatas". Portanto,

em face dessa vasta e variada gama de atribuições, faz-se necessário intensificar os esforços daquela secretaria em relação às competências que de fato digam respeito intrinsecamente à sua missão primeira, isto é, o planejamento econômico, obviamente de primordial importância para a Cidade, desonerando-a do planejamento e desenvolvimento urbanos (SP, Lei 14.879/2009).

O planejamento econômico nunca foi "missão primeira" da SEMPLA. Cabe retomar que a origem da secretaria estava na COGEP. O desmonte institucional do planejamento também foi criticado por Campos-Filho (2017, p. 88), que considerou ter iniciado quando foi exonerado do cargo de coordenador da COGEP:

pode-se dizer que logo a seguir de nossa gestão, essa mutilação já era praticada, embora as atribuições legais mantivessem o escopo mais amplo incluindo as políticas ditas propriamente sociais. Mas a redução de seu escopo para um conceito de planejamento urbano mais próximo do urbanismo, com atuação normativa e através de planos e projetos urbanos vem sendo praticada desde pelo menos 2002, na administração Marta Suplicy [...].

As políticas de desenvolvimento socioambientais englobavam a de desenvolvimento econômico, as de educação, de saúde, de bem estar, de esporte, de cultura, de lazer e de segurança. Os resultados dessas políticas visavam o cumprimento da função social, antes mesmo dela começar a ser definida na Constituição Federal (1988). Entretanto essas políticas

deixaram de ter protagonismo no planejamento urbano e ficaram voltadas, enquanto escopo da SEMPLA, à operacionalização executiva do orçamento e não à formulação de políticas, pois estavam limitadas a equacionar os problemas e a solução da problemática urbana. Inicialmente, com a COGEP, o Executivo estava estruturado para pensar essa problemática em toda sua amplitude, o que chegou a ser realizado nas administrações Setúbal e início da de Barros. Teoricamente, foi exercido também pela SEMPLA, de 1982 a 2005, e retomada mais claramente como escopo, embora sem a completude exercida, durante a administração Suplicy. Contudo tornou-se muito difícil dar concretude a essa política de desenvolvimento urbano de modo a fazer com que a cidade cumpra com o que a Constituição Federal (1988) lhe determinou (CAMPOS-FILHO, 2017).

A SEMPLA, embora tenha permanecido com a mesma sigla, em 2010, teve o nome alterado para Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, decorrente da fusão da Secretaria Municipal de Planejamento com a Secretaria Municipal de Modernização, Gestão e Desburocratização (SP, Decreto 51.820/2010). A cada reestruturação administrativa, ficam mais evidentes os interesses voltados ao orçamento, a gestão, à desburocratização e ao licenciamento urbanístico.

Na administração Haddad (2013-2017), a SEHAB foi reduzida a administrar a habitação popular e foi criada a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) para assumir os licenciamentos (SP, Lei 15.764/2013). A coordenação do planejamento e a gestão do orçamento saíram da SEMPLA e voltaram à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SMFDE), em 2015, (SP, Decreto nº 55.966/2015), onde estavam antes da reestruturação realizada por Setúbal. A visão de planejamento, explicou Campos-Filho (2017), levou o orçamento e o PPA à COGEP, por entender que representava um planejamento com uma importante “visão de futuro”, sem perder de vista as decisões no curto prazo.

### **13.1.2 SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (2017)**

O escopo do planejamento urbano de São Paulo e a visão política sobre ele ficaram melhor definidos em palavras e termos na administração de João Dória (2017-2018), quando a SMDU foi transformada na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) (SP, Decreto 57.576/2017), que incorporou a SEL. Voltou o urbanismo tradicional junto da aprovação de projetos em uma mesma secretaria, como era a COGEP antes da criação da SEHAB. A concepção de planejamento urbano reduziu-se à dimensão do licenciamento

urbanístico. Campos-Filho (2017, p. 88) apontou que o prejuízo maior foi a perda da visão integrada alcançada pela organização da estrutura administrativa:

o planejamento dito urbano passou a ser praticado sem que as políticas sociais fossem integradas por uma política de desenvolvimento urbano que as incluísse. Ficaram setorizadas como sempre foram, sem que houvesse um mecanismo institucional que as articulasse entre si, que seria justamente o papel reservado para a política de desenvolvimento urbano da CF (1988), como orientadora de Plano Diretor.

A desintegração e a aparente confusão, que não seria admitida em um planejamento científico, como definiu B. Silva (1964), são partes dos critérios essenciais que caracterizam a concepção de planejamento estratégico aplicado ao planejamento urbano, como será analisado adiante. Portanto, o desmonte do planejamento urbano relatado é um dos marcos do seu fim como processo de planejamento e, ao mesmo tempo, do início da aplicação de uma concepção estratégica, que não é planejamento, pois são estratégias pontuais e desarticuladas.

### **13.1.3 Uma Visão de Campos-Filho (2017) sobre o Planejamento em São Paulo**

As críticas ao PDE (2002) e à Política de Desenvolvimento Urbano e ao PDE (2014) (SP, Lei nº 16.050/2014) também se aplicam aos planos de Porto Alegre a partir do PDDUA (1999). A essência dos problemas de planejamento e no planejamento municipal são semelhantes, bem como o contexto político-institucional, jurídico e econômico, o que muda são apenas os municípios de incidência. Há um padrão que se repete em busca de resultados semelhantes.

A crítica que segue, trazida de Campos-Filho (2017), começa pelos planos diretores, que, ao fazer uma simples defesa de princípios, diretrizes e objetivos genéricos, facilmente descambam para ficticiamente parecerem boas políticas públicas. Os planos devem ser concretos em sua formulação de metas, de recursos institucionais a serem mobilizados de organização administrativa e legal, de recursos financeiros disponíveis, de definição clara de projetos de urbanismo, de arquitetura e de engenharia e em sua viabilidade socioeconômica e ambiental, devem ser organizados em conjuntos integrados de projetos em “programas de ação”, são os elementos constitutivos dos planos setoriais como os de uso do solo com definição de parâmetros de parcelamento, de uso e de ocupação; mais o plano de mobilidade urbana, o de saneamento básico (água, esgoto, drenagem e destinação final dos resíduos sólidos), o Plano de Habitação, especialmente a popular, e ainda os planos setoriais tidos como predominantemente sociais que são os de educação, saúde, bem estar, esporte, cultura lazer e segurança. Chamar de plano diretor uma simples listagem de princípios, diretrizes e objetivos

óbvios e vagos com a ausência dos respectivos planos, programas e projetos concretos constitui uma cortina de fumaça para a manutenção dos interesses especulativos em jogo sem o devido controle em busca do bem comum. Há uma grande confusão entre política e plano, desde que a Constituição Federal (1988) exigiu a distinção e estabeleceu uma hierarquia entre esses dois instrumentos, de modo a obrigar que a política oriente o plano, apontou Campos-Filho (2017).

Há três hipóteses de fácil confirmação sobre os planos diretores. A primeira é que eles são elaborados de forma direcionada ao licenciamento urbanístico, ou seja, estão praticamente limitados ao regime urbanístico e aos instrumentos de licenciamento. A segunda é que até cumprem com determinadas condições, como as descritas por Campos-Filho (2017), mas resultam numa simples listagem de princípios, diretrizes e objetivos óbvios e vagos com a ausência dos respectivos planos, programas e projetos concretos, de modo a não servir para nada mais a não ser o licenciamento urbanístico. A terceira, que se aplica ao caso de Porto Alegre, é que, ainda guardam heranças da época do SERFHAU, que foram aprimoradas, mas a aplicação do plano é limitada ao licenciamento urbanístico e aos instrumentos necessários para flexibilizar o regime urbanístico. O que as três hipóteses apresentam em comum é a função principal do plano diretor voltada ao licenciamento urbanístico.

A administração Haddad aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e o PDE (2014) na mesma direção equivocada e de modo a consolidá-la. De propósito ou por ignorância, fundiu política e plano, uma fusão inconstitucional ao afrontar a subordinação do plano à política exigida pela Constituição Federal (1988) e corroborada pelo Estatuto da Cidade (2001). A fusão escamoteou as políticas propriamente sociais e considerou como problema social apenas a habitação, com destaque para a popular. Uma suposta razão a contribuir para a redução do planejamento urbano ao escopo urbanístico, de *urban design*, em sua denominação anglo-saxônica, colocou arquitetos e urbanistas para discutir e elaborar as questões urbanas a serem enfrentadas de um modo mais amplo, socioambiental e político. A visão integradora interdisciplinar exige conhecimentos que extravasam os currículos tradicionais das faculdades de arquitetura e urbanismo, mais voltados para as questões estéticas e físico-territoriais (CAMPOS-FILHO, 2017).

A SEHAB perdeu a dimensão de “desenvolvimento urbano”, no sentido de implementação da política urbana de habitação e de integração entre a COHAB e a EMURB, para a definição e a implementação das operações urbanas e de projetos urbanos de grande amplitude e de repercussão urbanística. O CODEVIM, o CODESO e o CRAM, que buscavam uma

modalidade integradora de planejamento e gestão intersetorial, foram abandonados a partir da administração de Barros.

No Brasil, é prática recorrente de, a cada governo, começar do zero e jogar fora informações de governos passados. Práticas desse tipo são atos ilegais que apagam e dão cobertura a atos de corrupção, semelhante ao que ocorreu na alteração do presidente da EMURB, quando foi dada a ordem de jogar fora o acervo de experiências acumuladas nas gestões de dois prefeitos, relatou Campos-Filho. No caso da caixa preta que muitos administradores inescrupulosos querem manter ou criar, no que se refere às informações de sua administração ou alguma do passado, um acervo que se mostre organizado recebido por herança, para eles será alvo especial para visar sua desorganização ou mesmo extinção. Práticas desse tipo impedem o acúmulo de dados para análise do desempenho do Executivo, corrompem o processo de planejamento e impedem auditorias (CAMPOS-FILHO, 2017).

Cada gestão faz o seu planejamento e ignora as experiências e atividades iniciadas pelo anterior. Não há continuidade entre gestões e governos e o planejamento mostra-se completamente ineficiente, de modo a impactar diretamente na eficácia. Os registros tendem a ser eliminados antes da transição, o que já levou à perda de diversos documentos de importância histórica, devido ao descaso político ou por intenções deliberadas e suspeitas de eliminar registros.

A busca da transparência dos atos governamentais exige a adoção de dossiês por política pública junto com a necessidade de exigir o plano de metas público dos governantes. As metas do plano devem estar vinculadas e serem sustentadas pelas políticas públicas. Não bastam bons gestores de políticas, são necessários bons formuladores delas. Esses não devem ser apenas bons gestores, devem ser bons planejadores. A gestão sem planejamento é cega. Ou esconde objetivos inconfessáveis. Ou pressupõe que o mercado decide e o gestor obedece. Porém, na questão urbana, é imprescindível o papel do Estado (CAMPOS-FILHO, 2017).

A ação integrada do Poder Público, inclusive dos três níveis de poder, é a única capaz de enfrentar os problemas estruturais urbanos e o descrédito decorrente de planos genéricos, que não são concretos e nem efetivos. Isso não invalida a busca por tornar os planos diretores realmente capazes de resolver os problemas urbanos fundamentais, sob pena de cair na posição de defender uma desregulamentação urbana “neoliberal” (CAMPOS-FILHO, 2017).

## 13.2 PORTO ALEGRE

Foram realizadas, aproximadamente, 170 alterações, no PDDU, no período de 1979 a 1996, entre leis complementares, decretos e resoluções interpretativas. Elas decorreram de demandas originadas dentro da SPM ou externas. Aos poucos, essas alterações, adequações ou complementações mudaram a lógica geral da formulação, explicou a arquiteta Maria Tereza Albano<sup>178</sup> (2016), servidora aposentada da SPM. Contudo o marco na perda de coerência da proposta original do PDDU, segundo a autora, foi a Lei 158/1987 (PA), que promoveu mudanças na essência do plano diretor, permitiu o aumento de índices construtivos e criou o instrumento Plano Conjunto com normas próprias para imóveis que atendessem determinadas condições.

O Plano Conjunto permitiu que,

em áreas iguais ou superiores a 5.000 m<sup>2</sup>, situadas na área urbana de ocupação intensiva, fica facultado aos proprietários dos imóveis abrangidos, a apresentação de um planejamento para fins de edificação, mediante a adoção de normas próprias, relativas ao uso e ocupação do solo e aos dispositivos de controle, diversas das vigentes no local, com vistas à melhoria da qualidade da paisagem urbana e do aproveitamento daqueles imóveis (PA, Lei 158/1987, art. 84).

As propostas apresentadas de Plano Conjunto eram analisadas pelo SMP-CDU e levou à criação do “Grupo do artigo 84”, para essa finalidade específica, e posterior encaminhamento ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). Se houvesse obrigações a serem cumpridas pelo empreendimento, havia um grupo político, no gabinete do Prefeito, para avaliar as demandas técnicas e negociar com o empreendedor. O “Grupo dos Grandes Empreendimentos” foi o sucessor do Grupo do artigo 84 devido à necessidade de formalizar exigências como condição para aprovação e, especialmente, para o licenciamento dos grandes empreendimentos, explicou Andrea Vizzotto<sup>179</sup> (2018). O procedimento relatado é semelhante ao que Campos-Filho (2017) criticou em São Paulo, com a criação de órgão colegiado para análises caso a caso e flexibilização da legislação.

A flexibilização do PDDU começou com a aplicação do Plano Conjunto, cujo objetivo inicial era viabilizar projetos urbanos que compreendessem o entorno e a cidade. Entretanto sua aplicação se limitou a pedidos de aumento de altura e de índices construtivos, como, por

---

<sup>178</sup> Maria Tereza Albano é arquiteta, mestre pelo PROPUR-UFRGS, trabalhou na SPM desde os anos 1980, integrou a coordenação técnica (1995-2000) da equipe que elaborou o PDDUA, participou do processo de implementação desse plano (a partir de 2000) e coordenou os estudos (2003-2005) para a regulamentação dos PEIUs e do EIV.

<sup>179</sup> Andrea Vizzotto é advogada e procuradora municipal na PMPA, com título de especialista em Direito Municipal (2000) e de mestrado e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR-UFRGS.

exemplo, foi o caso do Shopping Center Iguatemi (SCI) e demais empreendimentos no seu entorno e ao longo da Av. Nilo Peçanha. Depois foi o caso do hipermercado Carrefour (1980), no bairro Passo d'Areia, e do Shopping Cristal (início em 1996), posterior Barra Shopping Sul (2008)<sup>180</sup>, no bairro Cristal. Uma técnica da SPM, entrevistada por D. Silva (2012), relatou que, naquele momento, a PMPA começou a “impor”, “fazer exigências”, porque muitos diziam que ela estava perdendo a oportunidade de “exigir, negociar e dialogar com os empreendedores. Contudo o procedimento descrito e que será analisado, está muito distante de uma postura de Estado atuante e preocupado com as questões urbanas e de planejamento em negociações.

Os secretários da SPM, posteriores a Clóvis Ilgenfritz da Silva (1989-1990), tiveram dificuldades para aceitar a atuação do corpo técnico da secretaria e houve uma reação inicial forte de negação dos critérios técnicos no planejamento. Começara a crescer um conflito entre técnicos e políticos, onde cabe destacar também as decisões tomadas pelos prefeitos municipais, o que colaborou de forma direta para a desestruturação da SPM.

Um político, entrevistado por D. Silva (2012), relatou a tensão entre critérios “técnicos/conhecimento técnico” e os outros “saberes”, como, por exemplo, os “advindos dos critérios políticos, de quem tem legitimidade por ter passado por um processo eleitoral”. O relato demonstrou a pretensão do entrevistado em colocar a legitimidade do processo eleitoral acima dos critérios técnicos no planejamento, em vez de buscar um equilíbrio.

Em entrevistas com técnicos da SPM e políticos, realizadas por D. Silva (2012), informações sobre os entrevistados no Anexo FF, verifica-se que o grupo de técnicos foi, na maioria, arquitetos e urbanistas com pós-graduação no PROPUR, com capacitação técnica em planejamento. Essa capacitação, aliada à estrutura alcançada pela SPM, tinha condições de instituir e operar o sistema de planejamento pretendido. Contudo a secretaria foi paulatinamente desestruturada e sem qualquer tipo de substituição ou compensação. A implementação do sistema de planejamento, em fase inicial, não progrediu, ficou limitado à relação do CMDUA com a SPM para atividades voltadas do licenciamento urbanístico.

A estrutura administrativa e o corpo técnico não foram substituídos por nada, a não ser por um sistema participativo com a comunidade, que tem um nível cultural baixo para tomar determinadas decisões complexas de planejamento, avaliou um técnico para D. Silva (2012). A situação é tão confusa que a sociedade decide sobre processos, ou seja, sobre uma questão administrativa, burocrática, enquanto deveria decidir sobre política, sobre assuntos mais

---

<sup>180</sup> Mais informações em Waleska Andrzejewski Avozani (2020).

ampos. Os detalhes sobre como aplicar, como fazer, são com os técnicos, destacou o entrevistado.

### **13.2.1 Os Concorrentes da SPM no Planejamento e o “Novo” GAPLAN – Gabinete de Planejamento (1994-2004)**

A Administração Popular, em Porto Alegre, compreendeu as administrações de Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996/2001), Raul Pont (1997-2000) e João Verle (2002-2004). No primeiro ano, a SPM foi fundamental para a execução dos projetos, contudo, no ano seguinte, a administração começou a questionar o papel do planejamento. A estrutura do Executivo foi reformulada com base na concepção de “planejamento estratégico”, analisou Débora Silva (2012) em *O planejamento urbano e a administração popular de Porto Alegre: discursos e práticas*.

O planejamento estratégico está baseado em conceitos e técnicas provenientes do planejamento empresarial e, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais devido às cidades estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas. Esse planejamento compreende “sistemas de planejamento”, porque envolve o planejamento do Estado e os privados, que também fazem planos e desenvolvem estratégias. O grau de incerteza e a quantidade de variáveis aumentam, já que o Estado passa a depender da interação com os atores privados, ou seja, o Estado passa a ser mais uma empresa em meio às outras no campo do planejamento empresarial, cujas estratégias devem ser conciliadas. Nesse contexto, o planejamento urbano e as questões sócio-espaciais perdem relevância frente às estratégias empresariais e políticas que visam o lucro.

O Estado perde a sua condição e posição de Estado e entra no nível da negociação, onde se torna mais um negociador e ganha quem oferece mais benefícios. A incerteza passa a ser permanente e o cálculo interativo demanda elevada elaboração estratégica e sistema de gestão. O planejamento passa a ser a atividade menos importante e a gestão de estratégias assume maior importância. O enfoque é redimensionar, agregar e combinar diferentes operações com diferentes estratégias: “planeja quem governa”. O planejamento estratégico será abordado no Capítulo 17, mas começou a apresentar traços, em Porto Alegre, no período da Administração Popular (1989-2004), quando foram criados planejamentos paralelos ao da

SPM. Em São Paulo, segundo o arquiteto Demétrio Ribeiro<sup>181</sup>, começou na administração de Luiza Erundina (1989-1993), com uma “tendência recente”, sintetizada “por uma senhora que foi guru do urbanismo da Erundina na primeira gestão do PT”, “passou a época do planejamento, estamos na época do gerenciamento; passou a época da legislação, estamos na época da negociação” (RIBEIRO, 2003 apud BASSUL, 2004).

O Plano de Ação do Governo de Olívio (PAG) (1989-1992), elaborado pela SPM, não foi implementado. Na concepção do secretário Ilgenfritz, o PAG tinha uma função de coordenação técnica de ações e sistematização de um programa para possibilitar a escolha de prioridades via Orçamento Participativo (OP)<sup>182</sup>, criado em 1989, vinculado a SPM. Ilgenfritz tentou buscar e centralizar, na SPM, o equilíbrio do protagonismo do planejamento entre os técnicos e os políticos, como propunha o PDDU. Entretanto a Administração Popular buscava centralizar o planejamento no Gabinete do Prefeito e do Vice-prefeito e viu como uma ameaça, ao poder do Prefeito, a SPM definir as estratégias de governo, o que levou à exoneração de Ilgenfritz, explicou a técnica entrevistada de D. Silva (2012).

O Conselho de Governo e uma parte das secretarias criaram diretrizes estratégicas para orientar o conjunto de ações do governo e abandonaram o PAG, que foi substituído, em 1990, pela dinâmica do OP. Esse e o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), criado em 1994, foram os meios para a realização das diretrizes estratégicas e reforçaram a opção do governo pelo planejamento estratégico, que estabeleceu apenas alguns princípios e linhas de atuação.

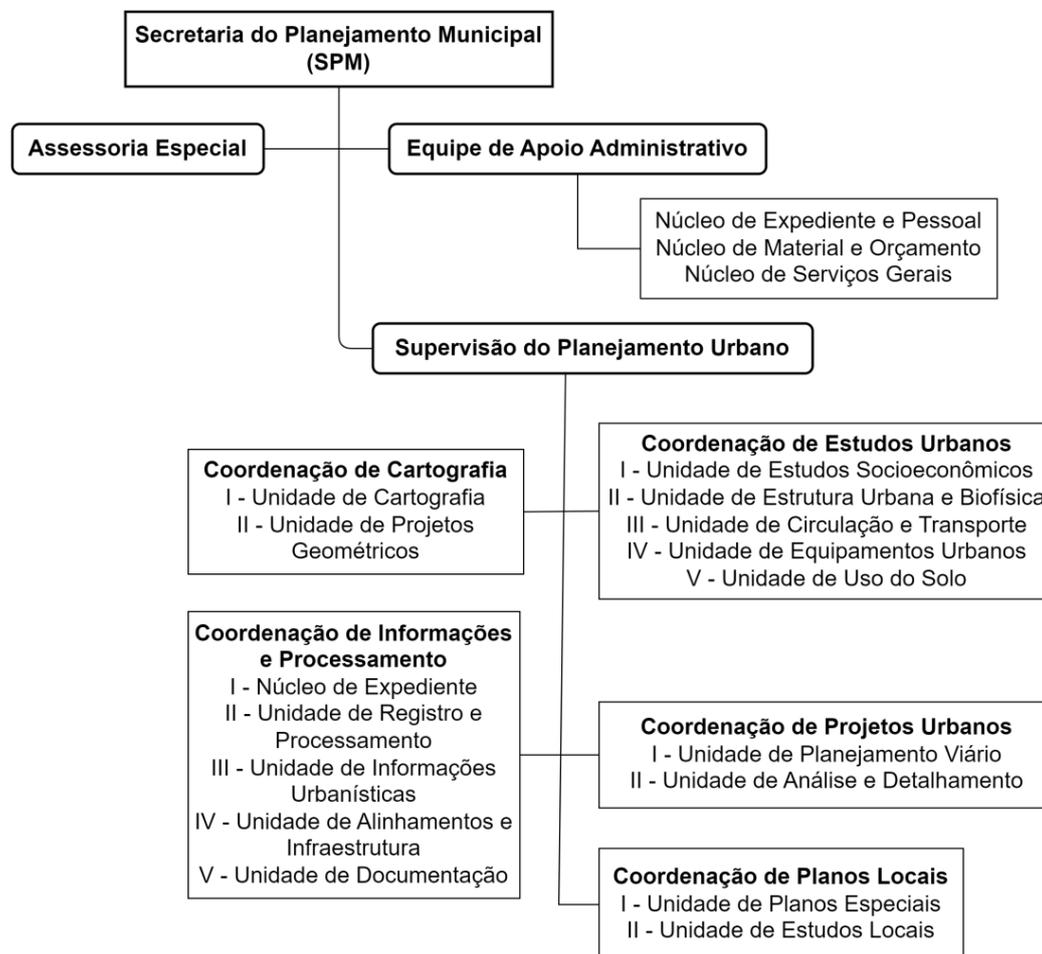
Mais do que resolver problemas, o planejamento estratégico, aplicado ao planejamento urbano, tornou-se o meio de promover um intercâmbio de problemas. A partir dessa concepção, a Administração Popular modificou a SPM e criou o GAPLAN, analisou D. Silva (2012). A capacidade de planejamento da secretaria foi esvaziada ao perder as atribuições

---

<sup>181</sup> Demétrio Ribeiro morou na França, formou-se arquiteto no Uruguai e foi um dos professores que colaborou para criar a Faculdade de Arquitetura na UFRGS. Foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e, em 1947, candidatou-se ao cargo de deputado estadual pelo PCB. Foi um dos primeiros professores da UFRGS a ser cassado durante o regime autoritário de 1964. Enquanto não podia lecionar, sobreviveu do planejamento de pequenas e médias cidades, sem poder assinar seus trabalhos, com foi o caso das cidades de Uruguaiana e Panambi. Foi presidente do IAB-RS (1968-1969), presidente do IAB (1977-1979), membro do Sindicato de Arquitetos desde sua fundação e membro honorário da Associação Paraguaia de Arquitetos (1977). Mais informações sobre Ribeiro em Mansan (2009).

<sup>182</sup> O Orçamento Participativo é um processo onde a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços a serem executados pela administração municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado e apresenta o Plano de Investimentos e Serviços para o ano seguinte. As secretarias municipais e autarquias acompanham estas reuniões e prestam esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas. Nas Assembleias Regionais e Temáticas, realizadas nas 17 regiões do OP, a população elege as prioridades, seus conselheiros e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.

constantes nos incisos I e IV, do art. 2º, da Lei 4.050/1975 (PA)<sup>183</sup> e a Supervisão de Planejamento e Programação Econômica. Estrutura da SPM no Quadro 34. O OP passou a ser o centro da nova concepção de planejamento, paralela ao planejamento enfraquecido da SPM.



Quadro 34: Estrutura da SPM em 1994.

Fonte: elaborado por Tochetto com base em Lei 7.439/1994 (PA).

O GAPLAN, diretamente subordinado ao Prefeito Municipal, tinha as finalidades de: (I) elaborar e coordenar a execução do Plano de Governo Municipal, de modo a compatibilizá-lo com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento; (II) coordenar os planos e programas de trabalho elaborados pelos diversos órgãos da Administração Centralizada e Descentralizada do Município; (III) elaborar as propostas do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais da Administração Centralizada e promover a sua consolidação com as da Administração Descentralizada (PA, Lei 7.439/1994, art. 4º).

<sup>183</sup> A Lei 4.050/1975 (PA) criou a SPM e extinguiu a GAPLAN.

A estrutura e a metodologia do planejamento e os modos de decisão sobre os investimentos começaram a ser alterados. Os planos de governo e orçamentos, bem como o vínculo do OP, foram transferidos ao GAPLAN, que passou a fazer o planejamento municipal e global e o OP assumiu parte do papel de “decisor”. Esse passou a ser visto como uma forma democrática e participativa superior à forma antiga de planejamento urbano “tecnocrático” da SPM. O Prefeito entendia a SPM como uma supersecretaria centralizadora e por isso procedeu as referidas alterações e a desintegração do planejamento. A participação popular tornou-se central e o planejamento urbano, uma atividade secundária, comprovou D. Silva (2004; 2012).

O OP foi pensado para ser uma ferramenta do planejamento urbano, vinculado à SPM, dentro da concepção descrita por Campos-Filho (2001, p. 44), “os organismos de participação popular, quando não desvirtuados ao serem transformados em mais um balcão de favores, podem ser um canal de penetração das forças sociais globalizantes no seio do Estado compartimentado, para forçá-lo a rever prioridades”. Entretanto o instrumento foi utilizado para criar um planejamento paralelo junto ao GAPLAN que, em longo prazo, ambos colaboraram para o fim da SPM.

O OP virou um “jogo de balcão eleitoral”, viabilizava ações que geravam votos aos políticos, tornou-se um “espaço de clientelismo, fábrica de vereadores”. A Administração Popular “tornou a pobreza um negócio político”, “transformou o pobre num balcão de negócios”, “fabricou vereadores” e não montou um programa estratégico de eliminação da pobreza, não mudou a estrutura, mas se aproveitou dela, relatou a técnica entrevistada por D. Silva (2012). A conclusão de Campos-Filho (2001, p. 42), bem como suas análises, continuam a caber para as situações atuais: “de novo aparecerão políticos bonzinhos querendo ajudar essas famílias a resolver seus problemas, de forma pontual e isolada. Estão interessados na manutenção, ampliação e aperfeiçoamento do clientelismo”. O OP mostrou-se como uma ferramenta muito útil para atender a esses interesses.

O GAPLAN ficou limitado a três ou quatro pessoas, uma parte das atribuições não foram cumpridas, como, por exemplo, fazer o planejamento estratégico, e a atividade ficou limitada ao controle orçamentário. Quando essas funções estavam vinculadas à SPM, o setor de Orçamento e Gastos as exercia com vista ao planejamento de longo prazo, mas esse terminou, destacou D. Silva (2004).

O papel dos técnicos, no planejamento urbano, ficou fragilizado, a parte técnica entrou em declínio e a política, em ascensão. Uma das técnicas entrevistada relatou que as decisões

tomadas não demonstraram qualidade e consistência técnica, pois estavam baseadas em articulações de pessoas movidas por interesses individuais ou de pequenos grupos. Os procedimentos técnicos perderam importância, embora não tenham deixado de existir, nem de ser realizados, verificou D. Silva (2012).

O protagonismo do planejamento, que estava concentrado na parte técnica, em vez de ser dividido de forma equitativa com a parte política, foi por esta tomada daquela. Ficou evidente, nas entrevistas realizadas por D. Silva (2012), o desejo, por parte dos políticos, de assumir por completo o protagonismo do planejamento. Um dos argumentos identificado foi que se consideravam os legítimos e únicos representantes e conhecedores das demandas da sociedade, como se as análises técnicas e científicas fossem de pouca ou nenhuma relevância. A esse pensamento, parte significativa dos profissionais do planejamento aderiram e apoiaram a crítica ao planejamento do período autoritário, definido como “tecnocrático, rígido e que não atendia às necessidades da sociedade”, e portanto deveria ser desmanchado, junto com suas respectivas estruturas. O que fora institucionalizado do planejamento, durante o regime político-militar, era criticado como incompatível com o regime democrático. Não era considerada uma possibilidade incremental com continuidade e transformações calcadas no que estava institucionalizado.

Os setores que tinham posição de decisão, no planejamento, como, por exemplo, os técnicos da SPM e de outras secretarias, viram-se excluídos do processo, o que levou a conflitos internos entre ocupantes de cargos de confiança, geralmente políticos, e servidores concursados, profissionais. Os conflitos estavam concentrados na SPM, que tinha papel decisivo no planejamento urbano, e passou a ver o PDDU ignorado. O Programa de Regularização Fundiária, apontou a pesquisa de D. Silva (2012), foi colocado na secretaria como “castigo”, porque a administração de Olívio considerava que o corpo técnico tinha uma concepção firme e arraigada de planejamento normativo e pouco aberta para a cidade clandestina e para a participação popular. Esse tipo de decisão, tomada pelo Prefeito, problematiza os princípios do governo e sua capacidade de administrar uma prefeitura, bem como o descaso com o planejamento e a defesa de interesses político-partidários e individuais.

As entrevistas, realizadas por de D. Silva (2012), evidenciaram atritos, por parte dos políticos, com a SPM e com os técnicos. A atuação de Laerte Meliga, na posição de secretário do planejamento, para desvincular o OP da secretaria e do plano e levá-lo para o Gabinete do Prefeito, para deixar a SPM apenas com o plano normativo e o físico-territorial, foi vista como

uma vitória. Antes de Meliga, com Ilgenfritz, o planejamento era municipal. O processo de planejamento perdeu importância e foram priorizadas as demandas do OP, como, por exemplo, por asfalto e saneamento básico, porque possibilitavam maior visibilidade política.

Uma população que não tem acesso a infraestruturas e serviços urbanos básicos, em qualquer canal de participação, vai reclamar sobre essas questões. A população de baixa renda que vive em regiões precárias, pouco interesse e nem condições terá de debater sobre temas e decisões que passariam a lhe interessar e a fazer falta quando supridas as necessidades urbanas básicas. Suas demandas essenciais ainda são rede de esgoto, drenagem pluvial, rede de água potável, energia elétrica, posto de saúde, transporte público, creche, escola, etc. e não decidir um traçado viário e a aprovação de projetos especiais cujos impactos decorrentes disso lhes são incompreensíveis e, para agravar a situação, mal lhes são apresentados e pouco são identificados nas análises de estudo de impacto. O OP e o CMDUA estão nesse cenário e viraram canais de manobra para cancelar interesses individuais e promover visibilidade política.

A população, principalmente a mais pobre, que mais participa ativamente nos canais de participação do planejamento, muitas vezes, fica em condição limitada de demandar questões mais complexas quando não tem acesso a condições básicas essenciais de infraestrutura e de serviços urbanos, e nem de informação. Dessa condição, tem sido tirado proveito político e de mercado para cancelar interesses individuais via “participação democrática” dentro de uma concepção equivocada de planejamento estratégico. Não há transparência.

O planejamento foi eliminado das secretarias e foi criado um planejamento político-estratégico centrado no prefeito, a elas foi atribuído um papel secundário no planejamento de suas atividades, identificou D. Silva (2012). A Administração Popular, ao renunciar o PAG e anunciar o planejamento estratégico como a sua forma de planejamento e o OP como seu instrumento, ambos desvinculados do planejamento municipal, evidenciou a opção política pelo desmonte do planejamento vestido de uma “participação popular democrática” por meio de um planejamento político-ideológico e da renúncia de critérios técnico-científicos de planejamento.

A SPM, uma superestrutura com amplo acesso a ação governamental, devido às atribuições de assessoramento ao prefeito, passou a ser reduzida e transformada em secretaria de planejamento físico-territorial. As ações da Administração Popular convergiam prioritariamente ao atendimento das demandas do OP, cujas definições, após consulta à

população, partiam diretamente do Gabinete do Prefeito. A secretaria era uma estrutura moldada no saber técnico e a Administração Popular buscou desmontar isso com a inserção do “saber político” e a redução do técnico.

A revisão do PDDU, que levou à elaboração do PDDUA (1999), começou em 1993. As críticas levantadas de plano rígido, normativo, tecnocrático e indiferente às necessidades da sociedade podem ser verificadas na pesquisa realizada por Albano (1999). A concepção de planejamento integrado foi parcialmente institucionalizada, pois o sistema de planejamento seria o meio de mensurar e aplicar a flexibilização junto ao processo de planejamento. A implementação do PDDU foi voltada à parte físico-territorial e ao licenciamento urbanístico, o processo e o sistema de planejamento não foram implementados.

O PDDU apresentou menos definições de projetos, se comparado ao PD (1959), uma vez que essa questão seria tratada no processo. O plano tornou-se mais abstrato, setorizado e integrado, mais orientador do que definidor. O planejamento, pretendido pelo PDDU, era uma atividade contínua e constante, cujo plano, como produto do planejamento, deveria ser reavaliado de tempos em tempos. À medida que as propostas do plano fossem detalhadas, os projetos específicos seriam elaborados e então uma nova etapa do processo de planejamento seria cumprida, conforme analisado por Tochetto e C. F. Souza (2017). Mas o processo não teve continuidade e as etapas seguintes não foram cumpridas.

O PD (1959) pensou as obras dentro de um planejamento central racionalista e de uma visão de plano geral, acabado e completo, que acabou por mostrar-se útil frente à ausência de propostas de obras na década de 1970 com o PDDU. Contudo, já em momento posterior, com as grandes obras para a Copa do Mundo de 2014, elas mostraram-se cada vez mais pontuais, específicas e descoladas do plano e do planejamento, inclusive, tramitaram em uma estrutura paralela à da SPM e também paralela à do GAPLAN, conforme Tochetto e C. F. Souza (2017).

Os limites da intervenção do planejamento urbano, em contexto mercantil oligopolizado e excludente, foram apontados por Liedke Filho e Ferretti (1993), no processo de avaliação do PDDU. Os autores destacaram o esforço permanente do “lobby” da construção civil para alterar regulamentações relativas a índices de construção, a fim de aumentar o aproveitamento, o que implicou tensões entre o particularismo de interesses imediatistas da iniciativa privada e os interesses coletivos de médio e longo prazos. De um lado, estavam as economias de escala, ganhos de lucratividade, e de economias externas, contudo, de outro lado, as consequências eram a sobreutilização e a sobrecarga dos serviços e infraestruturas (água, luz, esgoto,

pavimentação e transporte) das áreas atingidas, que demandariam investimentos da administração municipal para suprir a demanda gerada. As repercussões da situação descrita podem ser verificadas no momento presente, em que a administração municipal não tem condições de resolver esses problemas e tenta, sem muito êxito, negociar soluções com a iniciativa privada por meio dos PEIUs ou de parcerias público-privadas.

A concepção de processo e de sistema de planejamento, onde ocorreria a aferição permanente das condições urbanas durante a implementação do plano diretor, condição essencial para manter a atualidade e a eficácia dos instrumentos de planejamento e para indicar ações provenientes e/ou corretivas necessárias, não ocorreu na rotina burocrática dos órgãos municipais de planejamento urbano, apontaram Salengue e Marques (1993) no ano da publicação da sua análise.

O plano diretor devia estar submetido à avaliação desde a sua aprovação, dentro do sistema de planejamento. A avaliação nunca ocorreu, as informações sistematizadas e compatibilizadas não fluem no sistema entre os diversos setores da administração municipal. As mudanças de regulamentos foram promovidas em surto. O conceito de processo de planejamento não se impôs ao conceito tradicional de plano (SALENGUE; MARQUES, 1993). Não há planejamento, há a elaboração de planos urbanísticos em sequência voltados ao licenciamento urbanístico e a estrutura administrativa é transformada para isso, a prova é a trajetória de desestruturação da SPM.

### **13.2.2 PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (1999)**

A proposta do sistema de planejamento foi aprimorada, no PDDUA (PA, Lei 434/1999), e passou a ser chamada de Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP). O Plano Conjunto foi transformado em tipos de projeto especial, o que ampliou as possibilidades de enquadramentos, em que cabe destacar os Projetos Especiais de Impacto Urbano de Primeiro e Segundo Nível, que envolvem Operações Concertadas. A análise dos projetos especiais foi vinculada ao SMGP, via Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE), criada em 2000, em substituição ao "Grupo do artigo 84", para realizar a análise técnica desses projetos por meio do Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) (PA, Decreto 12.951/2000)<sup>184</sup>. O EVU continuou como instrumento de análise, contudo essa e o licenciamento continuavam desvinculados do sistema de planejamento.

---

<sup>184</sup> Trajetória da CAUGE: Decreto 14.826/2005 (PA); Decreto 18.787/2014 (PA); Decreto 19.843/2017 (PA).

A Operação Concertada é o processo pelo qual se estabelecem as condições e compromissos necessários, firmados em Termo de Ajustamento, para a implementação de projetos especiais, ou para o desenvolvimento de áreas da cidade que necessitem acordos programáticos, adequados às diretrizes gerais e estratégias definidas no PDDUA. Estratégias do PDDUA e o sistema de planejamento, no Apêndice K, e SMGP detalhado no Apêndice L.

O planejamento não pode ocorrer por espasmos, apontou a técnica entrevistada por D. Silva (2012). O próximo espasmo seria a Copa do Mundo. As ações devem ser articuladas a um todo numa visão do futuro. O imediatismo domina a “ideia neoliberal fajuta” de que, ao atender ao mercado, ele atenderá a tudo, a realidade mostra que não é nada disso, nem a essência disso, completou a entrevistada.

A situação descrita foi verificada e comprovada por Tochetto e C. Souza (2018). Os grandes projetos urbanos, tanto os previstos no plano como os novos, que foram vinculados à realização da Copa do Mundo 2014, em Porto Alegre, foram pensados e implantados de forma independente e descolada do planejamento institucionalizado. O objetivo da reorganização administrativa, voltada aos grandes projetos, visou centralizar a tomada de decisão nos altos cargos próximos ao prefeito e atender aos interesses de um pequeno grupo, bem como afastar os técnicos do processo, inclusive os da SPM. A criação de uma estrutura paralela e de projetos pontuais, descolados do planejamento, levou à evasão de recursos, obras inacabadas ou sequer realizadas, e ao desperdício de recursos por problemas técnicos e financeiros.

O planejamento municipal ficou e continua a estar restrito a um projeto econômico fora de um plano voltado para a sociedade, que busque melhorias sócio-espaciais por princípio e econômicas por consequência. O foco não é a melhoria sócio-espacial, onde a economia seria contemplada dentro de um planejamento multissetorial integrado que envolvesse todas as secretarias e outros setores da sociedade. A reduzida melhoria promovida para a qualidade de vida da população foi mais uma consequência do que um objetivo.

Na transição para o planejamento estratégico, muito se perdeu, apontou uma técnica entrevistada por D. Silva (2012), ao explicar que a flexibilização foi utilizada de forma equivocada, no sentido de ceder. Em nome da gestão democrática, tentou-se um jeito de tomar decisões mais flexíveis, mas quem se estruturou melhor para a gestão democrática foram os que estavam em posições de poder e tomaram o controle. O planejamento da década de 1940 até PDDU (1979) e a respectiva estrutura integrada foram desmanchados, a SPM tornou-se uma secretaria fragilizada, complementou a entrevistada.

A Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL), criada em 2004, ficou com as atribuições de: articulação e coordenação política interna e externa; governança solidária local; OP e outras formas de gestão participativa; e articulação com os conselhos municipais. Junto ao Gabinete do Prefeito foram criados os Gabinetes de Programação Orçamentária (GPO); de Captação de Recursos e Investimentos<sup>185</sup>; e de Acessibilidade e Inclusão Social. O GPO ficou responsável pela elaboração do PPA, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, ou seja, parte das funções do extinto GAPLAN (PA, Lei 9.693/2004), que antes eram da SPM.

A Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos (SMGAE) foi criada, em 2004, para assumir as funções da Secretaria de Governo Municipal (SGM), da outra parte das funções do GAPLAN, e dos Gabinetes de Imprensa, de Relações Públicas e de Comunicação Social, também vinculados ao Gabinete do Prefeito. A SMGAE tinha as funções de planejamento estratégico, comunicação social e articulação interna (PA, Lei 9.693/2004).

### **13.2.3 PDDUA (2010) – Consolidação do PDDUA**

No PDDUA (2010)<sup>186</sup>, o SMGP foi aprimorado ainda mais, adquiriu mais complexidade, e os projetos especiais foram reclassificados. Estratégias do PDDUA (2010) e o sistema de planejamento, no Apêndice M, e SMGP detalhado no Apêndice N.

A SMGAE assumiu também a coordenação e o acompanhamento dos processos de licenciamento urbano, processos de regularização fundiária, processos de implantação do metrô e de projetos de transporte urbano no município e projetos estruturantes para o Município de Porto Alegre. A promoção da captação de recursos internos e externos também ficaram na secretaria. O planejamento estava desarticulado em três secretarias. Estrutura administrativa da PMPA, no Anexo GG, e da SPM no Quadro 35, ambas em 2012.

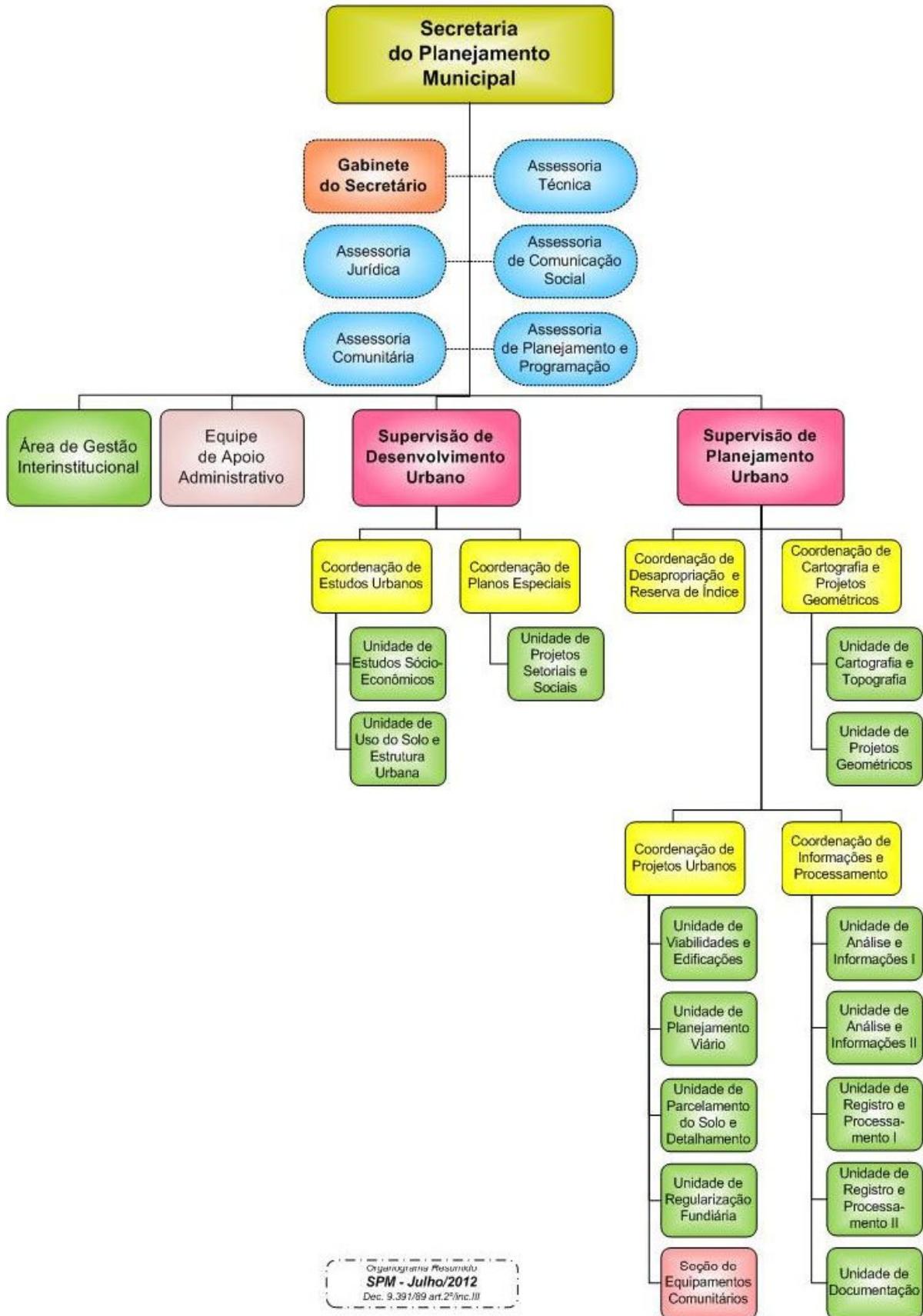
A SMGAE, em 2012, tornou-se Secretaria Municipal de Gestão (SMGES) e a SMCPGL tornou-se Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL) (PA, Lei 11.400/2012). Caberia outra pesquisa para identificar a desintegração e subsetorização dos setores que estavam integrados na SPM, além da separação entre planejamento urbano e planejamento de governo

---

<sup>185</sup> O Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos passou a exercer as atribuições da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional de (I) captação de recursos externos às finanças municipais; (II) atração de investimentos; (III) relações internacionais; (IV) negociação com agências bilaterais e multilaterais de fomento e financiamento; e (V) análise de contratos e convênios internacionais.

<sup>186</sup> A versão identificada como PDDUA (2010) é a consolidação do PDDUA, a partir da Lei 434/1999 (PA), atualizada e compilada até a Lei 667/2011 (PA), incluindo a Lei 646/2010 (PA).

e administrativo, transferidos para secretarias municipais de gestão, governança, etc. e o setor responsável pelo orçamento, pois não se faz planejamento sem orçamento. O foco da presente pesquisa continuará voltado ao planejamento urbano que, ao poucos, as práticas são reduzidas ao licenciamento urbanístico e se desvincula de qualquer outro instrumento ou prática compreendida e realizada dentro da concepção de planejamento.



Quadro 35: Estrutura administrativa da SPM em 2012.  
 Fonte: PMPA (2012).

A administração José Fogaça (2005-2010), a partir de 2005, começou a adotar práticas de gestão e de planejamento da iniciativa privada, por considera-las mais adequadas para atingir os objetivos de eficiência da "máquina pública". As ações passaram a ter como referências o planejamento estratégico e o "governo por projetos", analisou Regina Pozzobon (2018). Aos poucos, os princípios do planejamento estratégico começavam a ficar mais evidentes no Executivo.

A SMGAE, o Gabinete de Planejamento Estratégico (GPE) e, posteriormente, a Secretaria Extraordinária para Copa do Mundo 2014 (SECOPA), tornaram-se concorrentes à SPM, nas suas atribuições relacionadas ao planejamento. Os órgãos criados com vínculos estreitos com o núcleo central do governo municipal, intermediados pelo Gabinete do Prefeito, passaram a ter um poder de decisão maior do que o atribuído à SPM, sobretudo nas definições relativas às questões urbanas (POZZOBON, 2018; TOCHETTO; SOUZA, C. F., 2018).

#### **13.2.4 SMURB – Secretaria Municipal de Urbanismo (2012-2017)**

A desestruturação do planejamento continuou quando a SPM foi extinta, em 2012, e foi criada a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB). O objetivo foi a redução das atividades da secretaria para as de licenciamento e de planejamento de curto prazo, conforme divulgado no site da PMPA. A administração de José Fortunati (2010-2017) justificou que buscava “agilizar as análises de licenciamentos, dar mais atenção para o que ocorre hoje na cidade”, ou seja, atividades de curto prazo e de execução.

As atribuições da SMURB eram diferentes das da SPM, ela foi criada com as finalidades básicas de

[...] planejar, viabilizar, integrar e acompanhar a execução de políticas públicas municipais de desenvolvimento urbanístico envolvendo o controle do uso do solo, a viabilidade e impacto de obras e empreendimentos, a fiscalização da correta aplicação da legislação pertinente e outras questões vinculadas à gestão da evolução física sustentável do Município de Porto Alegre (PA, Lei 11.396/2012, art. 2º).

Era uma secretaria voltada ao licenciamento urbanístico, como bem descrevera seu criador, embora constasse, nas atribuições, a atividade de “planejar”. A mesma atividade também constou nas atribuições da SMOV cujas finalidades básicas eram “[...] planejar, viabilizar e fiscalizar a execução de obras públicas municipais, bem como envidar esforços pela sua permanente e correta conservação” (PA, Lei 11.396/2012, art. 6º). Não cabe mais chamar a atividade de planejamento, conforme Campos-Filho (2017) também apontou. O Executivo

municipal passou a chamar de urbanismo e as práticas voltaram-se ao urbanismo, especialmente ao licenciamento urbanístico.

As metas estabelecidas pela SMURB e divulgadas, em 2 pôster, sob os títulos de Contrato de Gestão<sup>187</sup> e de Contrato de Gestão 2015<sup>188</sup>, não possuem nenhuma relação com o planejamento como processo e, muito menos, com o que eram as atribuições da SPM, desestruturada de forma sistemática. Elas tratavam exclusivamente sobre atividades de licenciamento e fiscalização, ações executivas de curto prazo.

É necessário confrontar o que a administração Fortunati acreditava ser planejamento e a estrutura que montaram com o que é planejamento de fato o que a atividade demanda. Foi divulgado, pela PMPA (s.d), com o título de Atribuições da Secretaria, que a SMURB substituiu a SPM e incorporava atribuições da SMOV para tratar especificamente do planejamento urbano de curto prazo, ser a “guardiã” do Plano Diretor e a executora do plano regulador e das tarefas relacionadas às edificações, tais como aprovação, licenciamento, vistoria, atividades relativas à manutenção e conservação das edificações e seus equipamentos, antes vinculadas à SMOV.

A fim de “amenizar” o impacto da reforma administrativa no planejamento urbano, foi proposta a futura implantação do Instituto de Planejamento da Cidade de Porto Alegre. O referido instituto de planejamento não foi criado até o momento atual e provavelmente não será. Foi apenas uma cortina de fumaça. Passados dez anos, isso se confirmou. Não há interesse político num instituto de planejamento; muito menos, no planejamento como processo e, menos ainda, no sistema de planejamento.

A duração da SMURB foi curta, cinco anos depois, a secretaria foi extinta e o corpo técnico, junto com os fragmentos que restaram do planejamento urbano, foram divididos entre

---

<sup>187</sup> Metas estabelecidas e divulgadas no pôster Contrato de Gestão, que não possuem nenhuma relação com o planejamento como processo: 1. cumprir 60% do levantamento de loteamentos irregulares do município de Porto Alegre; 2. reduzir para 180 dias o tempo médio das atividades de fracionamento; 3. reduzir para 140 dias o tempo médio das atividades ligadas aos Estudos de Viabilidade Urbanística; 4. reduzir para 120 dias o tempo médio das atividades ligadas às Aprovações de Edificações; 5. reduzir para 120 dias o tempo médio das atividades ligadas às Vistorias de Edificações; 6. cumprir 50% do estudo do Mapa das áreas de risco de Porto Alegre; 7. fiscalizar 19.000 lotes com situações irregulares de maneira preventiva; 8. reduzir 90% do estoque de infrações identificadas há mais de 30 dias e que não foram notificadas; 9. implementar 40% do Sistema de Informações Geográficas do Município de Porto Alegre (SMURB, s.d.).

<sup>188</sup> Metas estabelecidas e divulgadas no pôster Contrato de Gestão 2015, que não possuem nenhuma relação com o planejamento como processo: Reduzir para 120 dias úteis o tempo médio das atividades ligadas aos Estudos de Viabilidade Urbanística; ampliar de 60% para 70% o levantamento dos loteamentos irregulares cadastrados no município; fiscalizar 20 mil lotes com situações irregulares de maneira preventiva; mapear as áreas de risco em 70% do território do município; reduzir para 75 dias úteis o tempo médio de individualização de lotes (fracionamento); reduzir para 90 dias úteis o tempo médio das Vistorias de Edificações; reduzir para 10 dias a tramitação do licenciamento de edificações em Estudo de Viabilidade Urbanística; disponibilizar 5 novos planos de informações urbanísticas no Sistema de Informação Geográfica da PMPA, totalizando 36 planos (SMURB, 2015).

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (SMAMS) (PA, Lei 810/2017). A situação evidenciou e reforçou o desinteresse e/ou o despreparo dos políticos do Executivo e de seus assessores para o planejamento e, especialmente, o planejamento urbano.

### **13.2.5 Fragmentação entre SMDE e SMAMS (2017-2021)**

Em 2017, a confusão administrativa só aumentava. A SMURB, a SMOV e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM) foram extintas (PA, Lei 817/2017, art. 13, VIII, IX, XI). Houve uma comoção geral quanto à extinção da SMAM, primeira secretaria do meio ambiente de município a ser criada oficialmente no país, em 1976<sup>189</sup>. Esse foi um dos únicos e poucos momentos em que o Legislativo municipal criticou ações do Executivo, embora isso não fora por um interesse social ou ambiental, foi por visibilidade política, conforme as evidências constantes nos autos da tramitação do projeto de lei da reforma administrativa no Legislativo.

A SMAM foi recriada como Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMS) e ficou com as seguintes atribuições de planejamento urbano: promover o desenvolvimento urbano de modo a considerar o controle do uso do solo, a viabilidade e o impacto de obras e empreendimentos, a fiscalização da correta aplicação da legislação pertinente e outras questões vinculadas à gestão da evolução física sustentável do município; e promover o planejamento urbano, a elaboração e a atualização do PDDUA, bem como a fiscalização da correta aplicação da legislação urbano-ambiental (PA, Lei 810/2017, art. 4º, III).

A SMDE ficou com a atribuição de promover o desenvolvimento urbano de modo a considerar o controle e o uso do solo, a viabilidade e o impacto de obras e empreendimentos, a aplicação dos instrumentos de regulação do uso do solo e o licenciamento, a manutenção e a vistoria dos projetos de edificação (PA, Lei 810/2017, art. 4º, II).

O desmonte do planejamento urbano e sua transformação em urbanismo, no município de Porto Alegre, segue trajetória semelhante à do município de São Paulo. Essa situação se repete em outros municípios, e cabem ser verificadas, sob a visão de avanços e posterior retrocesso na institucionalização do planejamento urbano.

---

<sup>189</sup> A SMAM teve origem na Divisão de Parques e Jardins, dentro da SMOV.

### 13.2.6 SMAMUS – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre (2021)

O urbanismo foi incorporado à SMAMS em 2021, quando o nome foi alterado para Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS). As atribuições definidas para a secretaria, que compreendem urbanismo, obras públicas e meio ambiente, foram:

- a) promover o planejamento urbano, a elaboração e a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), bem como a fiscalização da correta aplicação da legislação urbano-ambiental;
- b) promover o desenvolvimento urbano envolvendo o controle e o uso do solo, a viabilidade e o impacto de obras e empreendimentos, a aplicação dos instrumentos de regulação do uso do solo e o licenciamento e a manutenção e a vistoria dos projetos de edificação;
- c) coordenar e acompanhar os processos de licenciamento ambiental, urbano e de regularização fundiária de forma integrada;
- d) planejar, coordenar, articular e controlar ações e políticas voltadas para as áreas de patrimônio histórico, cultural e paisagístico do Município de Porto Alegre;
- e) conceder licenciamento urbanístico e ambiental;
- f) planejar, coordenar, articular e controlar as políticas voltadas para as áreas de proteção ambiental do Município de Porto Alegre, com atuação na prevenção e na conservação do ambiente natural;
- g) realizar o planejamento, a implantação e a gestão de áreas verdes, parques, praças e verdes complementares; e
- h) promover o planejamento da política de resíduos sólidos (PA, Lei 897/2021, art. 1º).

A repercussão dessa trajetória, em Porto Alegre, aparecerá nos estudos de caso analisados no Capítulo 16, e o modo com as atribuições da secretaria são exercidas, no Capítulo 17. Ambas as situações também podem ser verificadas nas reuniões do CMDUA, que, de forma indireta, embasaram a presente pesquisa, algumas estão disponíveis no canal da secretaria no Youtube<sup>190</sup>. Não se trata mais de planejamento urbano, muito menos municipal, trata-se de licenciamento urbanístico dentro de uma concepção fragmentada e frágil de planejamento estratégico.

---

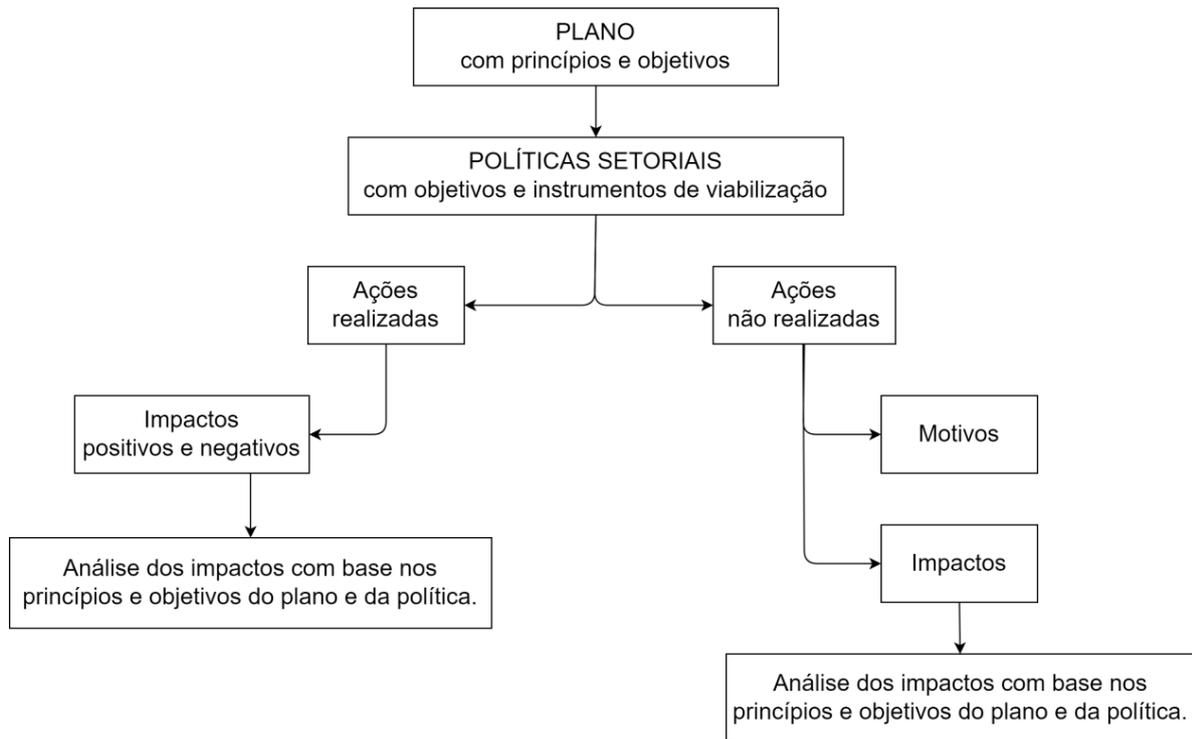
<sup>190</sup> Canal oficial da SMAMUS no YouTube: [https://www.youtube.com/channel/UCjllFLHPHrYnKBInZip\\_0-w](https://www.youtube.com/channel/UCjllFLHPHrYnKBInZip_0-w).

## CAPÍTULO 14 | EVIDÊNCIAS E REPERCUSSÕES DO PLANEJAMENTO FALHO: DOIS CASOS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

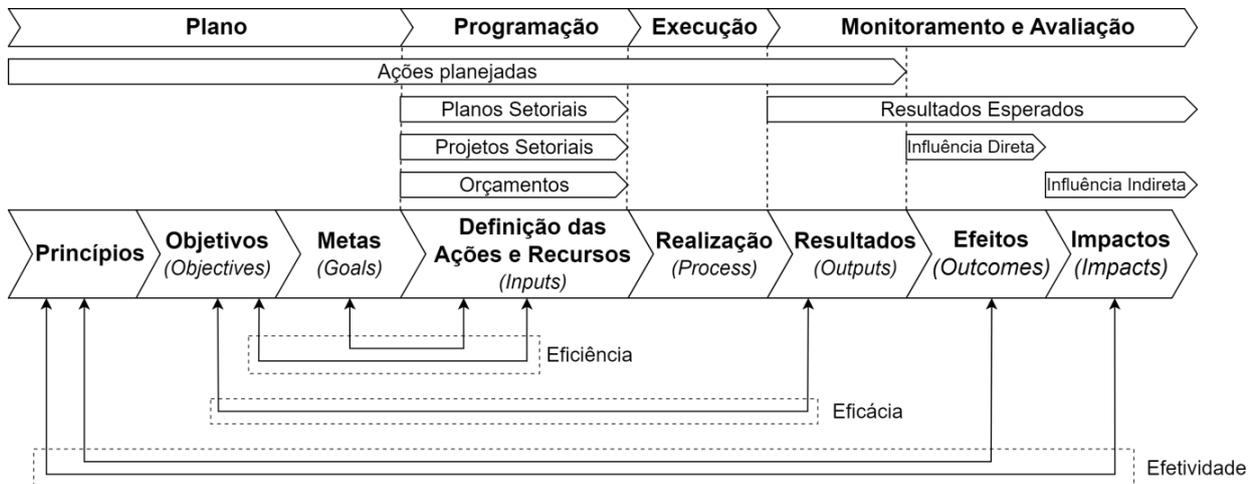
O sistema de planejamento urbano, no nível municipal, depende diretamente da vontade política do Executivo, da capacitação técnica dos servidores e da atuação e fiscalização do Legislativo na execução da política urbana, dos processos do planejamento urbano e da devida aplicação do plano diretor e seus instrumentos. Planejamento compreende eficiência, eficácia e efetividade. Eficiência é a relação custo/benefício para atingir os objetivos, busca maximizar os resultados e minimizar os custos. Eficácia é atingir os objetivos, indica se o objetivo foi atingido (*outputs*). Efetividade mede o efeito e a qualidade do resultado e a própria necessidade de determinadas ações, identifica em que medida os resultados de uma ação trazem benefícios ou malefícios (*outcomes*). O termo *outcome compreende* os resultados ou efeitos de uma determinada ação.

O planejamento é falho se não atende às condições apontadas acima, não há retroalimentação, nem monitoramento, nem avaliação e nem ajuste ou qualquer tipo de preocupação significativa para corrigir os problemas identificados nos processos, sejam os decorrentes das ações ou da falta dessas, conforme exposto nos quadros 36 e 37. Mesmo quando alguma questão é judicializada, devido à omissão ou incapacidade do Executivo e do Legislativo de exercerem suas funções, não há repercussão. A tratativa é pontual. O planejamento urbano continua a ser falho e deixa de ser planejamento.

É necessário verificar – e, se for o caso, readequar – as propostas do plano às necessidades atuais e futuras; analisar o que foi executado e o que não foi do plano e quais os impactos decorrentes conforme as metas e variáveis de controle, diretrizes e princípios estabelecidos. Na situação em que nem o plano e nem o processo de planejamento determinam os resultados e os procedimentos a serem esperados e monitorados, identifica-se também um problema decorrente do planejamento falho, pois não há o que monitorar e nem o que esperar. A falta de definições não gera compromissos, portanto não repercute em responsabilidades e, muito menos, permite identificar responsáveis.



Quadro 36: Avaliação dos impactos das ações realizadas e das não realizadas.  
 Fonte: elaborado por Tochetto com base em Sartori (1981).



Quadro 37: Relação entre plano, programação, execução e monitoramento e avaliação.  
 Fonte: elaborado por Tochetto com base em Sartori (1981) e Torres (2004).

A função social da propriedade já constava nas constituições federais anteriores, desde a de 1934, e a falta de aplicação e de definição desse princípio, antes do Estatuto da Cidade (2001) e após, é uma questão de interesses e de conveniências individuais, independente de questões democráticas e de justiça social. Os termos democracia e justiça social começaram a ser empregados após 1988 e, principalmente 2001, mas se mostraram muito úteis para

mascarar interesses e conveniências. Os processos de decisão são manipulados para parecerem justos e democráticos, bem como as decisões.

A determinação do texto constitucional de que a função social da propriedade urbana é cumprida quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor municipal (CF, 1988, art. 182, § 2º; EC, 2001, art. 39), é insuficiente e se mostra falha. A tese de Huyer (2016), *Descaminhos do planejamento urbano no Brasil: tendências atuais de afrontar o Estatuto da Cidade, o caso do Rio Grande do Sul*, e seus pareceres técnicos emitidos para o Ministério Público do estado Rio Grande do Sul (MP-RS) demonstraram que as diretrizes gerais da política urbana (EC, 2001, art. 2º) são frequentemente ignoradas, tanto por empreendedores como pelos Executivos e Legislativos dos municípios.

Resultados do planejamento municipal e do licenciamento urbanístico e ambiental tem entrado em conflito com o Estatuto da Cidade (2001), como será analisado nos casos do Shopping Center Iguatemi (SCI) e do residencial Reserva das Figueiras (RF), que evidenciam problemas e limitações das práticas de planejamento. As situações apontadas, em cada caso, não são exclusivas dos empreendimentos analisados e nem do município de Porto Alegre, é um *modus operandi*, um padrão que se repete em diversos empreendimentos do município e em municípios do Brasil. Nos casos, incidem, pelo menos, os seguintes princípios constantes no Estatuto da Cidade (2001, art. 2º), que, geralmente, são ignorados:

- IV. planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V. oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- VI. ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
  - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
  - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
  - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
  - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
  - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
  - g) a poluição e a degradação ambiental;
- IX. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- XII. proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XVI. isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

É necessário, com base em critérios técnicos, analisar as práticas de planejamento urbano, o plano diretor e a legislação, desde o nível municipal até o federal, e cruzar com as demandas sociais e a qualidade de vida urbana. Os resultados parciais podem até ser satisfatórios, mas o final pode ser paradoxal, pois se verifica a ausência de decisões coerentes e consistentes, tanto políticas quanto técnicas.

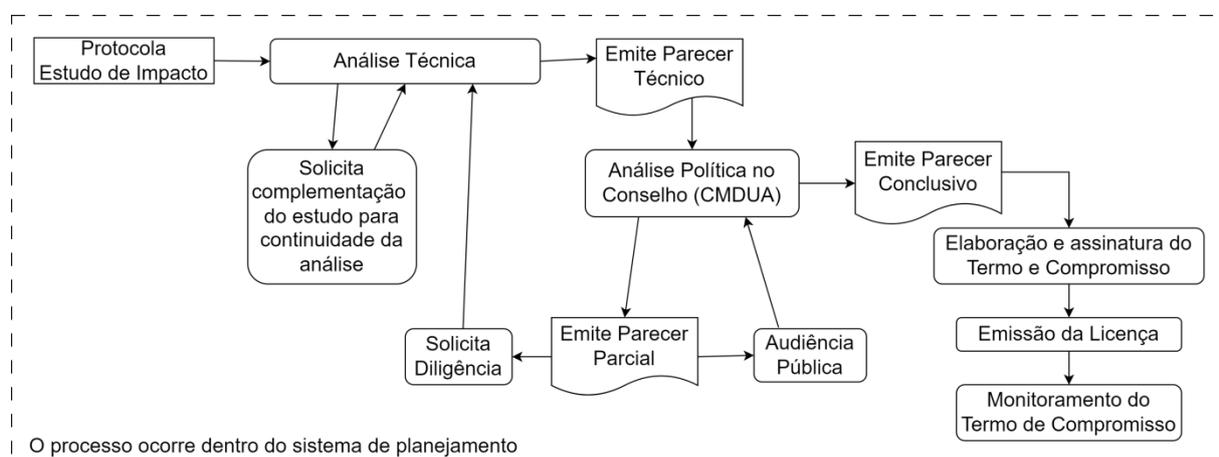
O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) são instrumentos da política urbana (EC, 2001, art. 4º, VI) para analisar os prováveis impactos positivos e negativos de uma atividade ou empreendimento. A análise desenvolvida neles, conforme as peculiaridades metodológicas de cada estudo, deve considerar, no mínimo, os princípios constantes no art. 2º (EC, 2001). No entanto os municípios não são obrigados a utilizarem o EIV. O uso é discricionário, então o EIV é adotado quando e se for conveniente:

Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (EC, 2001, art. 36).

O caráter discricionário da aplicação do instrumento possibilita que problemas de várias ordens sejam ignorados, principalmente quando se trata de flexibilização legal e de decisões políticas. O EIV, conforme Estatuto da Cidade (2001, art. 37), deve contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento, ou atividade, quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, de modo a incluir a análise, no mínimo, das seguintes questões: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. As transformações promovidas pelos grandes empreendimentos devem ser entendidas com base nos itens de análise do EIV e tratadas, pelo planejamento, com base nos princípios dispostos no art. 2º do Estatuto da Cidade (2001). A análise, conforme exposto, possibilita compreender o que deve ser considerado nas análises dos impactos de grandes empreendimentos, como, por exemplo, os de um shopping center, mas também deve ser aplicada nas situações em que há sobreposição de impactos, mesmo se não envolver empreendimentos de grande porte.

Os impactos decorrentes das ações dos agentes transformadores das condições sócio-espaciais podem ser identificados e analisados de forma setorial, conforme os itens de análise do EIV, mas são multissetoriais, vinculativos e simultâneos. Portanto, a qualidade da análise desse ou de qualquer outro instrumento semelhante é diretamente proporcional à capacidade técnica dos profissionais envolvidos, tanto na elaboração quanto na posterior análise para licenciamento do empreendimento ou da atividade, bem como do sistema de planejamento e do seu respectivo banco de dados. Essa situação também demanda normas mais precisas e específicas, a fim de evitar uma discricionariedade tendenciosa.

Na elaboração do EIV e na posterior análise, é imprescindível a capacidade técnica para identificar, qualificar e quantificar os possíveis impactos, que deverão ser avaliados pelos conselhos municipais de planejamento e, se necessário, em audiência pública, para ponderação e definição de quais serão as medidas mitigadoras e compensatórias necessárias e desejadas. A análise é técnica e a decisão é política, mas esta deve estar balizada pelas condições impostas por aquela. Isso se aplica ao licenciamento de empreendimentos e atividades geradores de impactos e isso se aplica aos processos de planejamento. O Quadro 38 apresenta o fluxo do estudo de impacto, que pode ser EVU ou EIV, no sistema de planejamento.



Quadro 38: Fluxo do estudo de impacto no sistema de planejamento.

Fonte: elaborado por Tochetto com base no sistema de planejamento de Porto Alegre.

O EVU foi instituído, em Porto Alegre, pelo PDDU (1979, art. 363; PA, Decreto 6.921/1979; Decreto 6.922/1979). O instrumento é aplicado para o licenciamento urbanístico de construções, de atividades e de parcelamento do solo e serve para analisar a viabilidade urbanística do empreendimento proposto, ou seja, se ele está em consonância com o traçado, o regime urbanístico e os equipamentos urbanos. O estudo começou como um levantamento

das condições urbanísticas da área e do entorno seguido da análise sobre a compatibilidade do empreendimento com essas condições. Desde sua origem, já era possível analisar mais do que simplesmente o impacto viário e, ao longo do tempo, o EVU passou a se aproximar da análise realizada pelo EIV. Se bem desenvolvidos e bem analisados, pelo Executivo, ambos os estudos podem chegar a análises e resultados semelhantes.

O EVU pode tramitar de dois modos, conforme PDDUA (2010) e PMPA (EVU): (1) vinculado à aprovação de projeto arquitetônico ou (2) de forma independente e enquadrado em uma das quatro classificações: (2.1) PEIU de 1º grau (PEIU-1)<sup>191</sup>, (2.2) imóvel tombado, (2.3) imóvel inventariado de estruturação ou (2.4) imóvel inventariado de compatibilização.

Para os modos 1 e 2.1, relacionados a PEIU-1, consta uma lista de requisitos/documentos necessários (PMPA, EVU). Um deles é a ficha de arrazoado padrão (PMPA, Arrazoado EVU) com campos de opções predefinidas a serem marcadas. As opções de número 1 a 6 chamam atenção pela possibilidade de flexibilização de: (1) altura da edificação; (2) taxa de ocupação; (3) área livre permeável; (4) recuo para ajardinamento; (5) vagas de estacionamento; e (6) extensão do regime volumétrico. Críticos do plano sustentam a hipótese de que o PEIU<sup>192</sup> foi criado como artifício para maximizar os bônus dos empreendedores e flexibilizar o plano. Na mesma linha, há críticas de que o PEIU passou a ser utilizado de forma diferente da que motivou sua criação.

Professor da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Eber Marzulo atuou como consultor da revisão do Plano Diretor de 1999 e diz que, na época, a previsão de projetos especiais foi incluída no PDDUA para que as exceções às regras do plano pudessem ser discutidas de forma mais aprofundada.

---

<sup>191</sup> PEIU-1 é empreendimento ou atividade que, pela característica do impacto gerado, se classifica em: casos constantes no Anexo 11.1; quando se tratar de flexibilização de padrões do regime urbanístico, conforme disposto no art. 58, visando a: (a) compatibilização ou adequação a um padrão preexistente predominante e consolidado, em termos morfológicos, de porte ou de atividade; (b) adequação a terreno com características excepcionais de topografia, dimensão ou configuração, ou com incidência de elementos naturais ou culturais a preservar; (c) aumento de porte ou adequação de preexistências; (d) adequação de edificação residencial de interesse social; (e) em edificação desconforme aprovada por legislação anterior, ou localizada na Área Central, ou edificação não residencial em Área Miscigenada, reciclagem de uso de edificação não residencial em Área Miscigenada, reciclagem de uso de prédio existente, vias com predominância de usos diferentes dos propostos por este PDDUA; ou (f) terreno atingido por traçado deste PDDUA, com alicive ou declive maior que 2m (dois metros) no recuo de jardim, com pequenas dimensões, com regimes urbanísticos diversos, com utilização de Transferência do Potencial Construtivo. Para fins de aplicação do Anexo 11.1, considera-se: médio porte o empreendimento ou atividade não residencial com área adensável entre 10.000 m<sup>2</sup> e 30.000m<sup>2</sup> ou com guarda de veículos entre 200 e 400 vagas; e pequeno porte, o empreendimento ou atividade não residencial com limites inferiores aos estabelecidos para médio porte (PDDUA, 2010, art. 60).

<sup>192</sup> Os Projetos Especiais de Impacto Urbano, mediante análise de suas características diferenciadas, complexidade e abrangência, são classificados em: Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º Grau; Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau; Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau – Operação Urbana Consorciada (PDDUA, 2010, art. 59). O PEIU é tratado no Capítulo V, do Título IV (PDDUA, 2010, art. 54-A a 65).

“A ideia era realizar espécies de testes e a primeira aplicação piloto foi na Lomba do Pinheiro. Era voltado a grandes áreas que tu tem que fazer uma intervenção de caráter popular para melhorar as condições da periferia”, diz. Contudo, ao longo dos anos, o instrumento dos projetos especiais acabou sendo utilizado para a construção de grandes empreendimentos em áreas que, segundo as regras urbanísticas vigentes, não poderiam ser instalados, necessitando alterações no regramento.

“O empreendedorismo imobiliário viu naquela legislação uma janela de oportunidade. Os projetos têm aí uma certa coincidência do que vem acontecendo no mundo, com os investimentos urbanos cada vez mais concentrados”, diz (SUL21, 2021).

No arrazoado de EVU, consta que, quando se tratar das opções de número 10 a 15<sup>193</sup>, devem ser apresentadas mais informações<sup>194</sup> e, ao final, consta a seguinte observação: “outros elementos gráficos demonstrando a solicitação podem se incluídos”. Ao final da lista de requisitos (PMPA; EVU), constam: “demais elementos que se fizerem necessários, para subsidiar a análise, dependendo da solicitação: croquis, levantamento fotográfico ou outros elementos; durante a análise poderão ser solicitados outros elementos para análise, tais como plantas de subsolo, estudo volumétrico, fotos, etc.”. Ou seja, há clareza de que, durante a análise, é possível solicitar a complementação do EVU com mais elementos, a fim de aprimorar a análise e embasar a necessidade de compensações e mitigações.

Para os modos 2.2, 2.3 e 2.4, que envolvem interesse cultural, os requisitos/documentos necessários abordam: levantamento das condições da edificação, histórico, relação com o entorno, intervenção pretendida e análise de possíveis impactos no entorno e na própria edificação. Em uma das observações gerais consta que, dependendo do caso, a Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural (EPHAC) poderá solicitar informações complementares (sondagens, prospecções, etc.). Novamente, reforçado que podem ser solicitados mais elementos durante a análise.

As Áreas de Interesse Cultural (AIC), conforme PDDUA (2010, art. 92), são áreas que apresentam ocorrência de Patrimônio Cultural e devem ser analisadas com vistas à sua preservação no quadro da sustentabilidade urbana e ao resgate da memória cultural por meio da revitalização, restauração e potencialização das áreas significativas, por meio de

---

<sup>193</sup> Opções de número 10 a 15 no arrazoado explicativo de EVU da PMPA: (10) Atividade vinculada à habitação não prevista no GA ou prevista no Anexo 11.1; (11) Atividade listada no Anexo 11.1 (folha 1) do PDDUA; (12) Edificação de médio porte, conforme Anexo 11.1 (folha 2); (13) Implantação de atividade não prevista no grupamento de atividades; (14) Extensão do regime de atividades; (15) Aumento de porte.

<sup>194</sup> Informações a serem acrescidas quando se tratar das opções de número 10 a 15: (4) características da atividade pretendida ou empreendimento, área construída, modo de operar, produtos e demais informações pertinentes; (5) tipo de veículo, horário e frequência de operação de carga e descarga e/ou embarque e desembarque, se houver; (6) horário e/ou turnos de funcionamento; (7) população estimada.

flexibilização e fomento pelo Poder Público, identificados no Anexo 3 do plano. A edificação em Área Especial de Interesse Cultural (AEIC) com regime urbanístico definido é analisada como PEIU.

Os empreendimentos em AIC se enquadram em PEIU de 2º Grau (PEIU-2) analisado por meio de EVU. Esse tipo de projeto compreende empreendimento, atividade ou plano conjunto de parcelamento e edificação que, pela característica do impacto gerado, é classificado por solicitação de regime urbanístico específico, visando à qualificação da paisagem urbana, para terreno situado em AIC e Área de Ambiência Cultural (AAC) (PDDUA, 2010, art. 61, II, c).

O Plano Conjunto do PDDU, ao ser transformado em PEIU, foi aprimorado e dividido em três tipos de PEIU, o de 1º e de 2º grau, já apresentados, e o PEIU de 3º Grau (PEIU-3), que é a Operação Urbana Consorciada (EC, 2001, art. 32 a 34-A). A Operação Urbana Consorciada/PEIU-3 atinge o extremo da flexibilização, pois permite a suspensão do plano diretor para determinada área. É possível modificar índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterar as normas edilícias. É um mini plano diretor pontual, é uma “ilha” dentro do plano diretor municipal, utilizado, geralmente, para alterar o regime urbanístico em busca de lucros extraordinários. O valor da terra urbana está relacionado com a capacidade construtiva, a localização e a proximidade à infraestrutura e serviços. Essas variáveis devem ser definidas e controladas, pelo sistema de planejamento municipal, com base em critérios técnicos, numa relação supostamente mútua entre Executivo e Legislativo em busca de melhorias socioespaciais. Embora essas não sejam as únicas variáveis de valorização da terra, elas influenciam de forma direta e vêm sendo manipuladas sem critérios técnicos consistentes.

A flexibilização do PDDUA é instituída a critério do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP), para as hipóteses previstas no Anexo 11 do PDDUA (2010), mediante PEIU. Isso permite alterar os padrões previstos para recuos de ajardinamento, regime de atividades, regime volumétrico, parcelamento do solo, garagens e estacionamentos (PDDUA, 2010, art. 58). Esse tipo de alteração, frequente no município, é identificada, por Andrea Vizzotto (2018), como ato administrativo ou legislativo que altera regime de uso ou urbanístico de determinado imóvel em busca de valorização e até mesmo lucros extraordinários.

A maximização dos bônus dos empreendedores, nesse caso, está diretamente vinculada à flexibilização no sentido de redução ou anulação dos condicionantes técnicos e sociais dispostos no plano diretor, como, por exemplo, as limitações do direito de construir. O PEIU

exime o empreendedor de limitações do direito de construir, que foram instituídas para tornar o espaço urbano mais confortável e promover a melhoria da qualidade de vida na cidade. Essas limitações são desvantajosas aos empreendedores, porque o não cumprimento delas permite aumentar o lucro no empreendimento, ou seja, promove o lucro extraordinário, também chamado de mais-valia urbana na análise de Vizzotto (2018)<sup>195</sup>.

Entre os vários fatores geradores da mais-valia urbana, que deve ser considerada no planejamento municipal, Vizzotto (2018) analisou a valorização decorrente das ações administrativas e legislativas, definidas como ações de planejamento e de gestão do uso e de ocupação do solo urbano que podem acarretar a valorização de áreas da cidade. A alteração do regime urbanístico de áreas urbanas, o aporte de infraestrutura específica e o zoneamento específico são exemplos de ações estatais que tendem a valorizar o espaço urbano. Dependendo do modo como essas ações são planejadas e implementadas, elas possuem potencial de valorizar ou desvalorizar os imóveis e extensas áreas da cidade.

Os casos de PEIU e de flexibilização, além de poderem gerar lucro extraordinário, geram impactos urbano-ambientais. Em Porto Alegre, esses casos não repercutem na recuperação da mais-valia urbana ou qualquer outra ação cujo resultado seja um benefício social e as medidas mitigadoras e compensatórias não estão adequadas e proporcionais aos impactos gerados. O planejamento municipal, voltado ao licenciamento urbanístico, falta com transparência ao tratar sobre medidas mitigadoras e compensatórias de impactos e ignora a recuperação da mais-valia urbana, destacou Vizzotto (2018). Deve-se acrescentar que também falha nas análises dos impactos.

As medidas mitigadoras e compensatórias, que estão exclusivamente vinculadas aos impactos gerados pelo empreendimento em análise, muitas vezes, são divulgadas de forma tendenciosa a fim de serem confundidas com contrapartidas ou compensações sociais e também parecerem um “ato de benevolência” do empreendedor. Mitigação e compensação de impactos, bem como compensação social, não são “favores gratuitos”, são obrigações legais cujo cumprimento não deve ser facultativo e, muito menos, ludibriado.

---

<sup>195</sup> Vizzotto (2018, p. 25) explica que “o conceito de mais-valia surgiu no debate sobre a apropriação pelo capital do excedente do trabalho na produção de mercadorias (MARX, 1974). A discussão inicial estava atrelada à retenção, pelo capital, da força de produção do trabalhador, pelo não repasse do valor de troca das mercadorias produzidas aos trabalhadores (MARX, 1974; SMITH, 1976). Foi adaptada ao âmbito específico do uso da terra (GEORGE, 1935; RICARDO, 1996) a partir do raciocínio de que a produção coletiva da cidade era, injustamente, apropriada pelo proprietário particular da terra urbana”.

Houve uma tentativa municipal, em 2016, de definir procedimentos, conceitos e critérios para a exigência de medidas mitigadoras e compensatórias e contrapartida social para PEIU (PA, Decreto 19.383/2016). O decreto definiu o que são impactos urbano-ambientais<sup>196</sup>, indicou os estudos necessários para avaliação desses impactos no licenciamento de empreendimentos e atividades<sup>197</sup>, definiu medidas mitigatórias<sup>198</sup>, medidas compensatórias<sup>199</sup>, medidas compensatórias sociais e Termo de Compromisso (TC) Urbano-Ambiental<sup>200</sup>. A definição mais importante é a da compensação social, entendida como as ações, os projetos, as obras ou os serviços destinados a compensar impactos sociais, demandadas pela comunidade, no entorno do empreendimento (PA, Decreto 19.383/2016).

As medidas compensatórias sociais foram limitadas ao percentual de até 5% do custo total do empreendimento, sem considerar os custos decorrentes da implementação das medidas mitigadoras e compensatórias. As compensações sociais seriam definidas por comissão de gerenciamento de compensações sociais decorrentes de PEIU-2, composta por representantes da Secretaria Municipal do Orçamento e Planejamento (SMPEO), SMGL, do Gabinete do Prefeito e do Gabinete do Vice-Prefeito e de um representante do Conselho do OP, sob a coordenação da SMGL. Definidas as compensações sociais, a SMGL as apresentaria na CAUGE, para fins de encaminhamento, juntamente com os estudos urbano-ambientais, antes de encaminhar o EVU ao CMDUA.

Não durou muito tempo e, quatro meses depois, o decreto foi alterado. Foi suprimida a compensação social e tudo o que estava a ela relacionado e a aplicação do decreto ficou limitada a PEIU-2 (PA, Decreto 19.487/2016). O motivo, explicou Vizzotto (2018), foi que

---

<sup>196</sup> “Impactos urbano-ambientais são aqueles que correspondem a qualquer alteração produzida pelo homem e por suas atividades nas relações constitutivas do ambiente, tais como, estrutura socioeconômica, infraestrutura urbana, adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, impermeabilização do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego, transporte público, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural” (PA, Decreto 19.383/2016, art. 2º, II).

<sup>197</sup> “Estudos urbano-ambientais são os estudos necessários para avaliação dos impactos urbano-ambientais no licenciamento de empreendimentos e atividades, entre os quais: a) Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA); b) Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); c) Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU); e d) outros, necessários à avaliação do impacto urbano-ambiental” (PA, Decreto 19.383/2016, art. 2º, I).

<sup>198</sup> “Medidas mitigatórias são as ações, os projetos, as obras e os serviços a serem executados pelo empreendedor para eliminar ou reduzir os impactos negativos gerados pelo empreendimento, no terreno ou em sua área de influência, apontados nos estudos urbano-ambientais” (PA, Decreto 19.383/2016, art. 2º, III).

<sup>199</sup> “Medidas compensatórias são as ações, os projetos, as obras e os serviços destinados a compensar os impactos negativos não mitigáveis, decorrentes de empreendimentos e atividades, apontadas nos estudos urbano-ambientais” (PA, Decreto 19.383/2016, art. 2º, IV).

<sup>200</sup> “Termo de Compromisso Urbano-Ambiental é o documento firmado pelo empreendedor, perante o Município de Porto Alegre, assumindo as obrigações relativas às medidas mitigadoras, compensatórias e de compensação social” (PA, Decreto 19.383/2016, art. 2º, V).

desagradou o mercado da construção civil e, por força da pressão das entidades ligadas a esse mercado, o decreto foi alterado e o objetivo inicial, perdido. Desde a sua edição, nenhum dos decretos foram aplicados, relatou a procuradora da PMPA.

A recuperação da mais-valia urbana é uma das diretrizes gerais da política urbana: justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (EC, 2001, art. 2º, IX). A gestão municipal falha, como demonstrou Vizzotto (2018), no estudo de caso do SCI, onde utilizou a sigla SCIPA, ao não proceder com a devida e consistente mitigação e compensação dos impactos, bem como com a recuperação do lucro extraordinário. Na análise de Vizzotto (2018, p. 149),

o objetivo do capital imobiliário é a incessante busca por solo urbano mais produtivo, seja pela transformação de atividade ou de uso, seja pela alteração do regime urbanístico do imóvel. Ambas as situações de incremento da produtividade ou fertilidade da terra traduzem atividade de planejamento e gestão do território, dependendo de regulamentação específica por meio de lei. Ou seja, atos administrativos e legislativos potencialmente geradores de mais-valias. Na cidade de Porto Alegre, recentes leis originadas por pressões do setor da construção civil foram produzidas para o aumento da produtividade da terra urbana. Além da alteração não onerosa da atividade e do uso do solo rural para urbana, bem como para aumento não oneroso dos limites relativos ao regime urbanístico dos imóveis, pode-se citar a Lei Complementar n. 666, de 30-12-10 que, a título de incentivo urbanístico, aumentou a capacidade construtiva dos imóveis comerciais. Essa lei beneficiou com mais capacidade construtiva o imóvel do SCIPA.

Há instrumentos, no Estatuto da Cidade (2001), previstos justamente para recuperar essa mais-valia gerada e aplicá-la em melhorias sociais, como, por exemplo, infraestrutura e serviços, mas eles não são utilizados. Os instrumentos mais utilizados são justamente os que possibilitam gerar mais-valia, como, por exemplo, a Operação Urbana Consorciada e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Os instrumentos da política urbana (EC, 2001), de modo geral, são negligenciados pelos municípios, seja por não saberem como aplicar, pela má e mal aplicação ou pelos interesses que entram em conflito. Não aplicar os instrumentos, ou seja, não fazer nada, é a ação que evita conflitos e tem menor impacto na manutenção do apoio político, já que a sociedade não tem força para barrar esse tipo de negligência política. A mesma situação foi descrita e complementada por Vizzotto (2018, p. 37):

[...] ausência de efetividade das políticas públicas adotadas na grande maioria dos municípios brasileiros, [...] pouco conhecimento e interesse público de utilização dos instrumentos urbanísticos e jurídicos colocados à disposição dos gestores municipais. Além disso, a relação entre instituições e o capital

também interfere nessa questão. [...] baixa implementação de planos diretores locais e dos respectivos instrumentos urbanísticos.

As flexibilizações, as alterações pontuais da legislação e os procedimentos de licenciamento realizados de modo inconsistente promovem a permissividade e também podem envolver negligência e omissão justamente para promover o aumento do lucro do empreendedor ou viabilizar empreendimentos de formas questionáveis. A consequência mais direta e perceptível é o ônus gerado à sociedade, como, por exemplo, a falta de recursos, no Executivo municipal, para assegurar a infraestrutura urbana básica e com qualidade e para executar as obras previstas no plano diretor, isso quando esse prevê alguma obra e não está limitado ao regime urbanístico e ao licenciamento urbanístico.

A carência de recursos, no Executivo, decorrente do planejamento falho, leva ao aumento das flexibilizações em PEIU e das parcerias público-privadas, ambos descontrolados. O Estado negocia com a iniciativa privada, para esta fazer o que aquele tinha a obrigação de ter feito, em troca de benefícios que, geralmente, demonstram inconsistências de mensuração que oneram a sociedade. Os exemplos de inconsistência de mensuração são frequentes nas práticas de planejamento da PMPA e podem ser verificados em diversas situações, como, por exemplo, as que ocorrem nas reuniões do CMDUA.

O planejamento urbano, o EVU, ou qualquer outro instrumento de análise urbana, deve identificar situações de lucros extraordinários, enquadradas como enriquecimento sem causa<sup>201</sup>, e de impactos negativos e positivos e obrigar a compensação social, a mitigação e a compensação desses impactos ou até mesmo inviabilizar o empreendimento ou as flexibilizações. Entretanto isso não ocorre. Frente a esse quadro, a sociedade desconhece seus direitos, é iludida, ignorada ou desmerecida quando se manifesta e não possui instância superior à qual possa recorrer. Esse cenário é recorrente nas sessões do CMDUA. O direito urbanístico, no Brasil, virou uma retórica, junto com o planejamento urbano.

O PEIU é considerado gerador de impactos (PDDUA, 2010, art. 56), que devem ser identificados por meio do EVU, de modo a considerar os itens mínimos de análise dispostos no art. 56 (PDDUA, 2010, art. 56), que são semelhantes aos do EIV, ver Quadro 39. A avaliação do

---

<sup>201</sup> Vizzotto (2018, p. 168) explica que “a apropriação do excedente extraordinário gerado, pertencente à comunidade, constitui, o que é denominado, no campo jurídico, de enriquecimento sem causa. A vedação dessa forma de apropriação baseia-se no que é configurado como locupletamento sem causa. O ordenamento jurídico brasileiro não admite o enriquecimento injustificado originado por ação alheia. Nessa hipótese, o enriquecimento de uma das partes está diretamente relacionado com ao empobrecimento de outra. O princípio jurídico da vedação do enriquecimento sem causa é fundado na necessidade de proteção do respeito ao próximo e na solidariedade social, essenciais à vida na sociedade urbana”.

PEIU é realizada por meio de EVU, para o qual deveria ser exigido EIV, EIA ou Relatório de Impacto Ambiental (RIA), na forma da legislação aplicável (PDDUA, 2010, art. 57). O EVU é o instrumento de análise básico em Porto Alegre para posterior solicitação de outros estudos, como os já indicados. O problema se materializa quando o EVU não é analisado de forma consistente, principalmente em caso de PEIU, e os demais estudos não estão devidamente regulamentados, são mal compreendidos ou sequer são solicitados.

<b>EIV no Estatuto da Cidade (2001)</b>	<b>EVU para PEIU no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA, 2010)</b>	<b>EIV na Lei Complementar do Município de Porto Alegre (PA, Lei Complementar 695/2012)</b>
O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões (art. 37):	O Projeto Especial de Impacto Urbano será objeto de análise com vista à identificação e à avaliação dos impactos decorrentes da proposta, considerando os seguintes conteúdos (art. 56):	O EIV consiste em: estudo prévio dos impactos relativos a aspectos urbanísticos, visando a subsidiar a aprovação de EVU de empreendimentos ou de atividades, públicos ou privados; instrumento de monitoramento da aplicação das normas gerais de ocupação do solo, previstas nos arts. 94 a 158 do PDDUA (1999), e alterações posteriores, bem como de aplicação dos instrumentos de política urbana (PDDUA, 1999, art. 2º). A elaboração do EIV deverá considerar os seguintes conteúdos (art. 7º):
Adensamento populacional (art. 37, I).	Equipamentos públicos comunitários, no que se refere à demanda gerada pelo incremento populacional (art. 56, I, b).	Aos equipamentos públicos comunitários, no que se refere à demanda gerada pelo incremento do adensamento (art. 7º, I, c).
Equipamentos urbanos e comunitários (art. 37, II).	Infraestrutura urbana, no que se refere a equipamentos e redes de água, esgoto, drenagem, energia, entre outros (art. 56, II).	Equipamentos públicos urbanos, no que se refere às redes de água, esgoto cloacal, drenagem, energia, entre outras (art. 7º, II).
Uso e ocupação do solo (art. 37, III).	Uso e ocupação do solo, considerando a relação com o entorno preexistente, ou a renovar, níveis de polarização e soluções de caráter urbanístico (art. 56, I, c).	Ao uso e à ocupação do solo, considerando a relação com o entorno preexistente ou a renovar, níveis de polarização e adensamento (art. 7º, I, d).
Valorização imobiliária (art. 37, IV).	Valorização imobiliária, a ser regulamentada (art. 56, V).	Valorização imobiliária (art. 7º, V).
Geração de tráfego e demanda por transporte público (art. 37, V).	Estruturação e mobilidade urbana, no que se refere à configuração dos quarteirões, às condições de acessibilidade e segurança, à geração de tráfego e à demanda por transportes (art. 56, I, a).	À estruturação e à mobilidade urbana, no que se refere à configuração dos quarteirões, às condições de acessibilidade e segurança, à geração de tráfego e demanda por transportes (art. 7º, I, b).
Ventilação e iluminação (art. 37, VI).		À qualidade espacial urbana, no que se refere à insolação, à ventilação, à privacidade e ao padrão arquitetônico, e à qualidade do espaço público local, decorrentes das edificações, do desenho urbano e do exercício de atividades (art. 7º, I, f).
Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (art. 37, VII).	Patrimônio ambiental, no que se refere à manutenção e à valorização (art. 56, I, d).	Ao patrimônio ambiental, natural e construído, ao patrimônio cultural histórico e artístico com seus entornos, no que se refere à conservação e à valorização dos bens já consolidados e dos bens de interesse à preservação, e às ambiências urbanas criadas e consolidadas que formam o espírito e a identidade do lugar (art. 7º, I, e).
	Bens ambientais, no que se refere à qualidade do ar, do solo e subsolo, das águas, da flora, da fauna, e às poluições visual e sonora decorrentes da atividade (art. 56, III).	À paisagem urbana (art. 7º, I, a). Bens ambientais, no que se refere à qualidade do ar, do solo, do subsolo, das águas superficiais ou subterrâneas, da flora e da fauna e às poluições visual e sonora decorrentes do empreendimento (art. 7º, III).
	Estrutura socioeconômica, no que se refere a produção, consumo, emprego e renda da população (art. 56, IV).	Estrutura socioeconômica, no que se refere à produção, ao consumo, ao emprego e à renda da população (art. 7º, IV).

Quadro 39: Quadro comparativo dos itens de análise do EIV e do EVU para PEIU em Porto Alegre.

Fonte: elaborado por Tochetto a partir de EC (2001), PDDUA (2010) e Lei Complementar 695/2012 (PA).

O método e as variáveis de análise do EVU ou do EIV são diferentes do EIA ou RIA, portanto, estes não dispensam aqueles. São avaliações com objetivos diferentes. O EIV foca na análise de impactos à qualidade de vida urbana, no entorno do empreendimento, e está direcionado para as questões do planejamento urbano, enquanto o EIA está voltado para o licenciamento ambiental<sup>202</sup> e condições e atividades dispostas na Resolução 237/1997 do CONAMA. EIA e RIA, em Porto Alegre, estão voltados para licenciamento ambiental: “para fins de licenciamento ambiental, a critério do Órgão ambiental, poderá ser exigido Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), Relatório de Impacto Ambiental (RIA)” (PA, Lei 8.267/1998, art. 9º).

É equivocado dispensar o EIV para os empreendimentos ou atividades sujeitos ao EIA ou ao RIA, como o PDDUA (2010, art. 57, § 1º) fez. Outro problema é que o EVU, o EIV, o EIA e o RIA são elaborados de acordo com legislação específica (PDDUA, 2010, art. 57, § 2º). A legislação específica do EIV foi instituída pela Lei Complementar 695/2012 (PA), mas o instrumento não é utilizado, pois a PMPA continua a utilizar apenas o EVU e, muitas vezes, de forma inconsistente. A maioria dos termos de compromisso, firmados entre PMPA e empreendedores, disponibilizados no website da Procuradoria Geral do Município (PGM), estão baseados em EVU e não há qualquer informação sobre EIV e, muito menos, sobre o EVU específico que gerou cada termo. Não há transparência e nem lógica causal.

Os empreendimentos e as atividades potencialmente geradores de efeitos positivos e negativos na qualidade de vida da população estão sujeitos à elaboração de EIV (PDDUA, 2010, art. 57-A) conforme os itens mínimos de análise que o PDDUA determinou. Esses itens e, na verdade, todo o art. 57-A do PDDUA (2010), é uma cópia do art. 37 do Estatuto da Cidade (2001). O PDDUA simplesmente copiou dispositivos do Estatuto da Cidade, criou sobreposições com o EVU, e a PMPA não aplica nenhum dos dois instrumentos de forma apropriada.

O EIV e o EVU são estudos analíticos sobre situações urbanas existentes ou a existir e servem para verificar se, mesmo atendendo à legislação, o empreendimento é viável e quais são seus prováveis impactos, de modo a apontar o que deve ser mitigado ou compensado. O

---

<sup>202</sup> Licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (CONAMA, Resolução 237/1997).

mesmo entendimento é compartilhado com Vanêsa Buzelato Prestes<sup>203</sup> (2003), se há necessidade de avaliar os impactos, a análise extrapola a verificação do cumprimento das normas do plano diretor, do zoneamento e de outras tradicionais normas urbanísticas. A autora também destacou que "há uma relação da cidade com o empreendimento e deste com a cidade, verificando se é possível absorvê-lo e em que condições" (PRESTES, 2003, p. 6).

O EVU tem condições de analisar itens semelhantes ao EIV, conforme já exposto, e também possibilita solicitar estudos extras para complementação da análise. Entretanto, tanto para a análise do EVU quanto do EIV, é necessária capacitação profissional por parte dos servidores técnicos do município envolvidos na análise e na tramitação do empreendimento, bem como vontade política dos setores competentes. Caso essas condições não sejam atendidas, a análise e as mitigações e compensações ficam prejudicadas, bem como as decisões a serem tomadas pelo Executivo ficam baseadas em critérios e análises inconsistentes. Os danos decorrentes disso podem atingir a presente e as futuras gerações, trata-se de violação de direitos difusos.

O EIV não substitui a decisão do administrador, pois é um estudo que aponta impactos, mitigações e compensações para apoiar a tomada de decisão, explicou Prestes (2003). Entretanto, muitas vezes, o administrador não está interessado no EIV e nem no EVU, porque não deseja ter conhecimento sobre as mitigações e as compensações necessárias, especialmente nas situações em que essas são "inconvenientes" para o empreendedor por diversos motivos. Já não cabe mais falar na compensação social, banida da legislação municipal de Porto Alegre. Torna-se conveniente não fazer o devido uso dos estudos de impacto. Em Porto Alegre, são aprovados EVUs simplórios, que falham na análise de diversos itens, e permitem um licenciamento rápido e conveniente.

A regulamentação municipal do EIV (PA, Lei Complementar 695/2012) o definiu como estudo prévio dos impactos relativos a aspectos urbanísticos para subsidiar a aprovação de EVU. O objetivo do instrumento é identificar e avaliar previamente os impactos urbanísticos, positivos e negativos, decorrentes da implantação de empreendimentos ou atividades em determinada área de influência, definindo medidas mitigadoras e compensatórias para minimizar os impactos negativos.

---

<sup>203</sup> Vanêsa Buzelato Prestes é formada em Direito, foi Procuradora da PMPA (1990 até 2021) e possui título de doutora pela Università del Salento/Itália, de mestre em Direito Público pela PUC/RS e de especialista em Direito Municipal pela Faculdade Ritter dos Reis/ESDM-RS.

A dinâmica criada entre a atividade, os impactos dela decorrentes e a relação com a cidade abre a possibilidade para o monitoramento das variáveis vinculadas aos impactos: “poderá ser estabelecido programa de monitoramento de impactos e medidas para sua solução, em razão da peculiaridade do empreendimento ou das atividades analisadas” (PA, Lei Complementar 695/2012, art. 6º, § 1º). Planejamento é também monitoramento permanente de variáveis, tanto de casos específicos quanto no geral. O monitoramento dos possíveis impactos dos empreendimentos seria realizado pelo sistema de planejamento. O PDDUA (2010) dispôs sobre o Sistema de Planejamento<sup>204</sup> e o Sistema de Avaliação de Desenvolvimento Urbano (SADU) para, entre suas funções, justamente exercerem o monitoramento e o controle permanentes do processo de planejamento. Nenhum dos dois sistemas foi implementado.

A aplicação do EIV foi suspensa pela própria lei que o regulamentou: “o órgão responsável pela aplicação do EIV poderá dispensar a sua realização, motivadamente, desde que demonstrado que a avaliação de seus impactos possa ser realizada por meio de EVU, com a anuência do CMDUA” (PA, Lei Complementar 695/2012, art. 8º, § 2º, grifo meu). Desde 2016, não foi verificada nenhuma anuência do CMDUA para dispensa de EIV e nem houve qualquer demonstração de que a avaliação das atividades geradoras de impacto pudesse ser realizada por meio de EVU.

Existe uma página, no website da PMPA, sobre EVU (PMPA, EVU), mas não existe uma semelhante para EIV, que sequer é mencionado na página do EVU, já que o PDDUA estabelece uma relação entre eles. Em matéria recente sobre PEIU, a situação se repete e fica evidente o direcionamento da SMAMUS e do “sistema de planejamento” às atividades voltadas ao licenciamento urbanístico em detrimento do planejamento, ou seja, a gestão, tanto a atual quanto as anteriores, continua a considerar o licenciamento de PEIU mais importante do que o planejamento urbano.

A Prefeitura define como projetos especiais aqueles que, por sua natureza ou porte, precisam ser analisados caso a caso. Via de regra, exigem elaboração de Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) e, se necessário, Estudo de Impacto Ambiental. A análise e aprovação, ou rejeição, é feita pelo Conselho Municipal

---

<sup>204</sup> O Sistema de Planejamento objetiva um processo de planejamento dinâmico e contínuo, que articule as políticas da administração municipal com os diversos interesses da sociedade, de modo a promover instrumentos para o monitoramento do desenvolvimento urbano. O sistema se efetiva por meio de: (a) rearticulação da estrutura administrativa; (b) canais de participação como os Conselhos Municipais, Entidades Profissionais, Sindicais e Empresariais, funcionalmente vinculadas ao desenvolvimento urbano da cidade, as Associações de Moradores e as Regiões de Gestão do Planejamento; (c) Planos de Ação Regional; (d) instrumentos básicos do PDDUA; (e) do Sistema de Informações; (f) Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano; (g) definição de ações e políticas de desenvolvimento urbano globais e setoriais, dos programas e projetos especiais; (h) demais instrumentos de gestão (PDDUA, 2010, art. 24).

de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA). O órgão tem, por prerrogativa, controlar a aplicação do Plano Diretor, mas acabou se tornando basicamente um órgão de licenciamento de projetos apresentados pelo mercado (SUL 21, 2021).

A própria legislação municipal que regulamentou o EIV (PA, Lei Complementar 695/2012, art. 9º) também o ignorou, bem como ignorou as diferenças metodológicas de análise e os objetivos do EIA e do EIV:

a elaboração do EIV será dispensada, em caso de a avaliação de impacto ser solicitada pelo Poder Público Municipal por meio de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima) ou Rima e respectivo Documento Síntese (DS), desde que contemplados os conteúdos de análises dispostos nos arts. 6º e 7º desta Lei Complementar.

A concertação trata sobre medidas mitigadoras e compensatórias, que estão vinculadas aos impactos, e não se confundem com contrapartidas, que estão desvinculadas dos impactos, o que permite o acúmulo destas com aquelas (PA, Lei Complementar 695/2012, art. 10). A diferenciação está legalmente estabelecida, entretanto não é compreendida pelo Executivo e sua aplicação mostra-se inconsistente. A contrapartida, conforme PDDUA (2010, art. 63, § 4º), está vinculada à promoção de melhorias sociais, ou seja, equivale a compensação social, a que foi eliminada do decreto e foi limitada ao PEIU-3.

A problemática envolvendo gestão e planejamento é evidente. O Executivo ignora o plano diretor e o planejamento, a prioridade é o licenciamento urbanístico e a flexibilização:

[...] arquiteta da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (Smamus), defende que os projetos especiais são importantes na captação de recursos que serão revertidos em investimentos para a cidade, as chamadas contrapartidas mitigatórias e de compensação. “As pessoas colocam que os projetos especiais seriam o problema. Na verdade não, o problema é o próprio Plano Diretor. O Projeto Especial dá a oportunidade de se mitigar alguma coisa e compensar. Tem muitas obras viárias que foram feitas pelos empreendimentos”, afirma (SUL21, 2021).

A confusão e a incoerência da fala, que representa o “planejamento urbano” da Diretoria de Planejamento Urbano da SMAMUS, são típicos do contexto do planejamento estratégico aplicado ao planejamento urbano no Brasil. Tudo passa a ser negociado, é a gestão de estratégias, o planejamento e o plano perderam importância. Não há interesse do Executivo em ajustar o plano, já que esse é um produto do planejamento, porque não há processo e nem sistema de planejamento. O planejamento é constante e tem condições de, antes da revisão do plano diretor, resolver os problemas decorrentes da aplicação do plano, conforme previsto no PDDUA (2010, art. 48) e já apresentado. Mas isso não ocorre. É mais conveniente

responsabilizar o plano e ganhar tempo, até a próxima revisão, para licenciar o máximo possível de PEIUs, já que a prioridade é o licenciamento e não o planejamento.

Não se trata da “oportunidade de mitigar alguma coisa e compensar”, mitigar e compensar impactos são obrigações constitucionais. E isso não se confunde com contrapartidas ou compensação social. As obras viárias realizadas como "contrapartidas" dos empreendimentos são, por princípio, de interesse do próprio empreendimento, pois são imprescindíveis para viabilizá-lo, como Vizzotto (2018, p. 162) reforçou para o caso do SCI: “o empreendimento comercial depende de infraestrutura e serviços públicos. A localização junto a bairro de classe média e alta, a facilidade de mobilidade e de acesso por meio de transporte público são elementos de valorização do empreendimento explorados na forma de marketing”.

As obras viárias estão vinculadas a apenas um dos itens de análise e a um dos princípios da Política Urbana. Os demais itens não são de interesse individual político e, muito menos, do empreendedor. Planejamento urbano não se limita às regras do regime urbanístico e ao sistema viário. Contudo essa visão limitada passou a predominar nos Executivos e nos Legislativos municipais, principalmente em Porto Alegre, como esta pesquisa analisa e os termos de compromisso reforçam.

O TC é um documento firmado entre PMPA e empreendedor de PEIU para concertação administrativa por meio de mitigação e compensação dos impactos identificados por meio de EVU. Nos termos firmados a partir do ano de 2012 (PMPA, Termos de Compromisso), quando o EIV foi regulamentado, em nenhuma das considerações dos termos, foi mencionado o EIV, apenas EVU, e, raramente, é mencionado o RIA, o que significa que a análise dos impactos foi limitada ao EVU que, conseqüentemente, tem sua análise também limitada.

A maioria das mitigações e compensações, constantes no TCs firmados pela PMPA, está voltada às questões viárias. A mesma situação é identificada por Annelise Steigleder (2021), Promotora de Justiça no MP-RS, em pesquisa de doutorado realizada sobre responsabilidade *ex ante*, concertação e o planejamento urbano, que analisou os PEIU-2 e respectivos TCs dos shopping centers Barra ShoppingSul, Shopping Total, Shopping Zona Sul, Shopping Astir (Isdralit), SCI, Shopping Praia de Belas, Shopping Belvedere. A autora concluiu a deficiência na análise de impactos e na concertação urbanística. Se as concertações são firmadas com base nos impactos identificados no EVU e se tornam essencialmente viárias, significa que o EVU falha na análise dos demais itens que deveriam ser considerados. Assim também falha o planejamento municipal e o sistema de planejamento.

A flexibilização está descontrolada e é mascarada por uma falsa transparência intencional, aliada a sensacionalismo e confusão entre termos e definições. No momento em que não está claro, para a sociedade, o que é mitigação e compensação de impactos e o que é contrapartida ou compensação social, essa está sendo enganada e o planejamento e os demais agentes envolvidos estão faltando com transparência e seriedade. O caso do Shopping Center Iguatemi ilustra a situação:

no total, as contrapartidas somam R\$ 16 milhões, mais de 10% do valor total da obra - uma espécie de limite informal para contrapartidas, na visão dos empreendedores. Além da extensão da Anita, o Iguatemi terá de arcar com o alargamento de um trecho da João Wallig, a construção de 2,5 quilômetros de ciclovias e passarela de pedestres sobre a Avenida Túlio de Rose, ligando Iguatemi e Bourbon Country, entre outras.

O Iguatemi não esclarece os motivos para mudar as contrapartidas e prefere não se pronunciar enquanto as negociações estiverem em andamento. Analistas de varejo e executivos próximos da companhia avaliam que a razão pode ser o aumento da concorrência na região.

[...] Vilson Noer, presidente da Associação Gaúcha para Desenvolvimento do Varejo, lembra que Porto Alegre tem muitos shoppings para o tamanho da população:

- É de se esperar que os controladores queiram melhorar o índice de retorno do investimento, inclusive renegociando a contrapartida.

Empreendedores e construtoras reclamam da falta de um padrão ou teto no percentual de contrapartidas em empreendimentos em Porto Alegre. Paulo Garcia, presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Rio Grande do Sul (Sinduscon-RS), diz que investidores fazem negócios às cegas sem saber qual será a dimensão das contrapartidas exigidas pela prefeitura:

- Um custo de 10% como contrapartida e mitigação pode inviabilizar um empreendimento- calcula (GZH, 2013).

Se o custo das medidas mitigadoras e compensatórias pode inviabilizar um empreendimento, significa que o empreendimento não é viável porque não terá condições de tratar os impactos dele decorrentes e irá causar danos à sociedade. Reduzir essas medidas, para viabiliza-lo, implica deixar de mitigar e compensar impactos, cuja consequência direta é gerar danos à sociedade, o que viola as diretrizes gerais da política urbana e os direitos difusos.

A ética do planejamento, definida por Friedmann (1959, p. 178), está pendente de reflexão e de aplicação:

o código de ética do planejador incluiria, então o “dever” de estrita *objetividade*, a aceitação do critério de “*interesse público*” e a fidelidade aos princípios do *método experimental*: cada um destes imperativos morais advém da presunção de que o planejador, que não é eleito mas nomeados como um funcionário público remunerado, “dever” deve alguma coisa a este público. “Alguma coisa” significa honestidade profissional básica e humilde reconhecimento das limitações do seu método. O planejador [...] é, antes de tudo, um técnico; mas é também muito mais, pois, a não ser ocasionalmente,

não lhe é dado fugir aos juízos de valor cujas consequências serão sofridas ou gozadas pelos outros.

#### 14.1 O CASO SCI – SHOPPING CENTER IGUATEMI

O SCI foi o primeiro shopping do tipo regional<sup>205</sup> em Porto Alegre. Localizado no bairro Passo d'Areia, na Zona Norte do município, a quadra onde está inserido o terreno de 96.440,81 m<sup>2</sup> é delimitada pelas avenidas João Wallig, Antônio Carlos Berta, Dr. Nilo Peçanha e Túlio de Rose. A inauguração ocorreu em 14 de abril de 1983. O perfil do empreendimento é voltado ao público-alvo das classes de renda média e alta com mix de lojas direcionadas a esse tipo de público e tratamento sofisticado dos espaços internos.

O licenciamento do empreendimento e das três ampliações realizadas na sua edificação, elencadas no Quadro 40, auxiliam na compreensão do modo como foram enquadradas e tratadas no planejamento municipal. As transformações promovidas pela implantação do SCI, apontadas por Maraschin (2008) e por Koch (2004), no curto, médio e longo prazo, sobre a valorização imobiliária, o perfil socioeconômico da população, a acessibilidade, o uso do solo e o mercado imobiliário, devem ser entendidas como exemplos de referência para a análise dos impactos relacionados aos itens de análise do EIV.

ANO	ABC (m <sup>2</sup> )	ABL (m <sup>2</sup> )	LOJAS	VAGAS DE ESTACIONAMENTO	SITUAÇÃO
1983	118.661	37.764,21	109	2.636	Inauguração
1993			+ 60	+ 824	1ª ampliação
1997			+ 75	+ 1.500	2ª ampliação
2016			+ 100	+ 1.300	3ª ampliação
	<b>200.496</b>	<b>70.002</b>	<b>373</b>	<b>4.300</b>	<b>TOTAL*</b>

\* Há dados divergentes de uma fonte consultada para a outra.

Siglas: Área Bruta Construída (ABC) e Área Bruta Locável (ABL).

Quadro 40: dados da edificação do Shopping Center Iguatemi.

Fonte: elaborado por Tochetto a partir de Vizzotto (2016) e de Maraschin (2008).

O ponto de partida para iniciar a análise de impacto é a delimitação da área do empreendimento, a definição de suas atividades, a localização espacial das atividades e suas possíveis repercussões no entorno, ou seja, os impactos. A partir da espacialização desses impactos e identificação de suas sobreposições e graus de concentração, é possível definir o

<sup>205</sup> A Associação Brasileira de Shopping Centers (Abrasce) considera shopping center os empreendimentos com Área Bruta Locável (ABL), normalmente, superior a 5 mil m<sup>2</sup>, compostos por diversas unidades comerciais, com administração única e centralizada, que pratica aluguel fixo e percentual. Na maioria das vezes, dispõe de lojas âncoras e vagas de estacionamento. O shopping do tipo regional possui ABL de 30.000 a 59.999 m<sup>2</sup>, ABL igual ou maior a 60 mil m<sup>2</sup> é do tipo mega.

entorno específico, onde os mesmos serão mais intensos e concentrados, e o entorno geral, onde haverá impactos mais esparsos e em menor quantidade. O entorno específico equivale ao chamado anel de suporte, definido, pela SPM, como área de concentração do movimento em função do shopping, compreendida pelo polígono formado pelas avenidas Protásio Alves, Carlos Gomes, Plínio Brasil Milano, Assis Brasil, do Forte e Saturnino de Brito. A delimitação desse polígono equivale a um raio médio de 2 km a partir do empreendimento. No sentido Leste, Av. do Forte, o comprimento do raio ficou em torno de 1 km. Essa dimensão poderia ter sido readequada, posteriormente, pois, com o adensamento ocorrido, ficou evidente que o raio deveria ser constante e de, no mínimo, 2 km devido ao tipo de atividade.

O entorno de onde está localizado o Iguatemi era uma grande área desocupada e periférica dos bairros Boa Vista, Chácara das Pedras e Três Figueiras. A ocupação desses bairros ocorria voltada para as avenidas, conforme figuras 01 e 02. A região era praticamente rural, com chácaras e tambos de leite. Os primeiros loteamentos começaram por volta de 1930 e os diferentes tipos de ocupação – clube de golfe, escola privada, bairro de renda média a alta e baixa densidade, bairro de renda média a baixa e alta densidade, bairro de renda baixa e baixa densidade e ocorrências de ocupações irregulares de espaço públicos e residuais e de reserva para equipamentos – conferiam uma condição de incerteza nas proximidades dos limites desses bairros. Na expectativa de valorização dessas terras, desinteressantes ao mercado imobiliário e com previsões incertas sobre o tipo de ocupação que predominaria, uma empresa proprietária de terras começou a estocá-las (MARASCHIN, 2008; KOCH, 2004). A empresa promotora do shopping apostou na localização a ser criada e na possibilidade de adquirir uma posição metropolitana privilegiada, bem como aproveitou para obter terra a preços mais baixos, devido à localização suburbana.



Figuras 01 e 02: a primeira é a área do Shopping Iguatemi, esquina Nilo Peçanha e João Wallig, antes da construção, em 1980, e a segunda é de 1984.

Fontes: Folheto de divulgação Ampliação Shopping Iguatemi e Koch (2004) respectivamente.

A possibilidade de expansão de qualquer um dos tipos de ocupação identificados no local era considerado, pelo PDDU (1979), com um regime urbanístico genérico e com a reserva de áreas para um futuro parque público e para o prolongamento de uma avenida. A ocupação prevista era a suburbana e vinculada a duas radiais, que atuavam como linhas de maior tensão urbana a polarizar a região. A área contígua à de onde foi construído o SCI era definida, pelo PDDU, como Unidade Territorial Funcional 35 (UTF-35), Chácara Silva Bier, com características de Parque Natural para o futuro Parque Três Figueiras. A alteração do PDDU que viabilizou o SCI foi o desmembramento da Unidade Territorial de Comércio e Serviços 35 (UTCS-35) da UTF 35 (PA, Lei Complementar nº 49/1980), explicou Koch (2004)<sup>206</sup>. Esse ato administrativo viabilizou o shopping center e, ao mesmo, iniciou o processo de valorização das terras na região.

O EVU do SCI foi limitado aos impactos viários e às medidas dele decorrentes. Quanto às demais medidas de mitigação e compensação, Vizzotto (2018, p. 193) esclareceu que

[...] não foi exigida do empreendedor qualquer contraprestação que caracterizasse medida de compensação ou de mitigação de impactos, senão as decorrentes de lei ambiental e de doação de áreas públicas pelo parcelamento do solo. Isso não significa que não tenham ocorrido impactos. À exceção da menção contida na planta de aprovação do projeto, o entorno do SCIPA não recebeu obras, equipamento público ou comunitário.

---

<sup>206</sup> O parque teve os seus limites alterados nas diretrizes de parcelamento do solo. As áreas de destinação pública de cada UTP foram transferidas para o parque, assim como a área destinada à escola. A Av. Nilo Peçanha, uma das principais vias de acesso ao Iguatemi, tornou-se um Corredor de Comércio e Serviços, embora não fosse prevista, originalmente, com essa finalidade pelo PDDU, explica Vizzotto (2018).

Os demais atos administrativos, vinculados à viabilização do SCI, asseguraram-lhe exclusividade de mercado e beiraram o limite da falta de condições urbano-ambientais para a inserção do empreendimento de modo a não gerar danos à sociedade.

A implantação do SCIPA, segundo o entendimento da época, somente seria viável se mantida sua peculiaridade, não podendo ser autorizado outro tipo de atividade com o mesmo porte em um raio de 2,5 quilômetros. Afora a questão relativa à absorção do impacto decorrente da circulação de veículos e a exigência de execução da infraestrutura do entorno, não há, nos expedientes examinados, qualquer formalização dessas exigências ou controle da sua execução. Deve ser destacado que o empreendimento foi autorizado, criando sobre o entorno, a proibição de atividades semelhantes, sob a alegação de risco de colapso nas redes de infraestrutura. O objetivo primeiro foi o de organizar os serviços e a infraestrutura, evitando-se densificação inadequada. Entretanto, indiretamente, criou-se uma exclusividade para as atividades do SCIPA (VIZZOTTO, 2018, p. 192).

O primeiro projeto para ampliação da edificação foi protocolado 1985. A análise dos impactos continuou limitada às questões viárias e de mobilidade e não apresentou teoria e nem metodologia claras para sustentá-las. “Não há análise de impactos sociais ou à infraestrutura e serviços. Esse documento não elucida qual o embasamento teórico para a análise do tráfego, mas que correspondia ao modo como o diagnóstico era realizado pelos órgãos técnicos do Município” (VIZZOTTO, 2018, p. 194).

A situação do SCI estava irregular há mais de dois anos. A SMOV alertou as pendências vinculadas ao parcelamento do solo: o Loteamento Iguatemi estava pronto, mas faltava a execução das obras complementares – segunda pista da rua João Wallig e urbanização da praça – cujos prazos iniciariam com o registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI). A falta do registro, no CRI, possibilitou que não iniciasse o prazo para a execução das obras complementares e a posse das futuras áreas públicas continuava retida pelo empreendedor. A Lei 6.766/1979 (BR) não fora cumprida.

Não há aplicação de penalidades ou essas são irrelevantes para o infrator, o lucro obtido com a infração compensa o custo da pena, mas isso só quando os agentes de fiscalização tomam alguma providência. No caso do SCI, isso ocorreu da seguinte forma:

[...] o alerta não foi impeditivo de continuidade da tramitação da nova ampliação do SCIPA. Prevaleceram os interesses do empreendedor ao ser desrespeitada a disposição do artigo 22 da Lei n. 6.766. [...] Não apenas havia pendências, como foi possibilitada a tramitação de nova ampliação sem o cumprimento das exigências anteriores não cumpridas. A postergação de pendências e a permissão de novas tramitações visando a novas ampliações do empreendimento, foram características marcantes em todo o processo do SCIPA. Com as nuances e peculiaridades de cada período, houve significativa

desproporção entre a velocidade de tramitação das obras do empreendimento em relação à execução de contrapartidas exigidas (VIZZOTTO, 2018, p. 195).

A primeira reforma e ampliação ocorreu dez anos depois, em 1993. A área da loja de departamentos Sandiz foi remodelada para 60 lojas e 4 cinemas e, no ano seguinte, a praça de alimentação foi reformada e ampliada. No expediente, na PMPA, não há, igualmente, registro de exigência de contrapartida nessa etapa, relatou Vizzotto (2018). Na análise da autora sobre a tramitação e o licenciamento, não houve diferenciação entre medidas mitigadoras ou compensatórias e contrapartidas ou compensação social. Tudo foi considerado contrapartida, sem diferenciação, inclusive as doações de áreas decorrentes de parcelamento do solo urbano, previstas no art. 22 da Lei 6.766/1979 (BR). Edificação e seu entorno nas figuras 03 e 04.



Figuras 03 e 04: a primeira é o Shopping Iguatemi e seu entorno na década 1980 e a segunda é no ano de 1990. Fonte: prati.com.br, acesso em 20/05/2019, e Revista Veja, 20/05/1998, p. 64 respectivamente.

A alteração do PDDU, a mesma que instituiu o Plano Conjunto, segundo Koch (2004, p. 18), “[...] do ponto de vista da economia do setor construtivo e da ação reguladora do poder público municipal, [...] foi o acontecimento mais importante da década de 80”. A UTR fronteira ao Shopping (lado oposto da Av. Nilo Peçanha), explicou Abreu (2015), foi recortada por um traçado caprichoso, dividindo-a em duas, o que resultou na multiplicação das áreas periféricas das UTRs e, conseqüentemente, passou a ser permitida maior altura.

O conjunto das alterações, avaliou Abreu (2015), permitiu construir, na Av. Nilo Peçanha e na nova periferia das unidades territoriais, penetrando o bairro, ao longo da Av. Gen. Barreto Viana, empreendimentos de habitação coletiva de até 12 pavimentos: térreo, 10 pavimentos tipos e cobertura. A maioria dessas áreas pertenciam à Schilling & Kuss, comprada, em 1981, pela Máquinas Condor S.A., que se tornou Condor Empreendimentos Imobiliários, subsidiária da primeira. A Condor aceitava permuta por área construída, o que facilitou e acelerou a

edificação nos terrenos de sua propriedade. A ocupação da área por torres de habitação coletiva chegou a um quase paroxismo em meados dos anos 1990, com sucessivos lançamentos da empresa Encol, que ocupavam praticamente todos os terrenos urbanizados possíveis de implantação vertical, explicou Abreu (2015).

A renda média da população residente no entorno se elevou de forma significativa e acelerada se comparada ao restante da cidade. Foi verificada a presença de população com renda média maior à que residia anteriormente, de modo a apontar um avanço das altas rendas no eixo Leste-Oeste (MARASCHIN, 2008). O motivo principal da elevação da renda, nessa região, foi a chegada e a substituição dos residentes pelos de renda mais elevada, processo ainda em curso na região e que deve ser analisado e tratado pelo planejamento municipal. A nova ocupação residencial era essencialmente de alta renda e com maior incidência nos lotes vazios. Os lotes já ocupados por população de menor renda permaneciam em meio aos de alta renda, o que resultava numa mistura de rendas (MARASCHIN, 2008; KOCH, 2004). Os bairros Três Figueiras, Boa Vista e Chácara das Pedras, nos Censos Demográficos 1991 e 2000, apresentaram percentuais de rendimento mensal do chefe de domicílio na faixa acima de 15 salários mínimos (KOCH, 2004).

Uma nova centralidade foi criada, fora das previsões do planejamento. Devido à acessibilidade decorrente do prolongamento e ligação de vias importantes, da presença de transporte coletivo e do aumento das atratividades, especialmente consumo e empregos. A complementação do sistema viário e a pavimentação das vias estruturais foi acelerada de modo a aumentar a mobilidade, por meio de transporte coletivo e do veículo particular. Uma das consequências foi a atração de novas atividades, ao longo dessas vias, principalmente as que envolviam emprego e consumo. O aumento dos usos comerciais, principalmente ao longo da Av. Nilo Peçanha, foi um atrativo local, com comércio e serviços voltados à alta renda e com características de comércio de passagem.

Poucas atividades, como, por exemplo, o shopping center, tem condições de criar sua própria polarização e não depender da vizinhança imediata. A maioria das variáveis que valoriza as terras e são de interesse do mercado imobiliário ainda não estava ativada ou poucas delas operavam de forma limitada nessa região, pois dependiam de ações, como, por exemplo, a inserção de um shopping center e o aumento do potencial construtivo, para operar em alta. A empresa que começou a estocar terras, no local, já identificava a possibilidade de ativação das variáveis e de obtenção de lucro. A valorização imobiliária, ou seja, a elevação dos preços de

terrenos no entorno, começou já a partir do anúncio público da implantação do SCI, em 1981, conforme analisou Maraschin (2008). A valorização identificada, após a implantação do SCI, de 1984 a 1990, foi superior a três vezes o valor nos anos 1979 e 1980. O elemento indutor da valorização dos terrenos, segundo Koch (2004), foi a implantação e a consolidação do SCI, as alterações da legislação, de modo a flexibilizar o regime urbanístico, e a aquisição de índice construtivo não tiveram impacto relevante.

A implantação do SCI criou condições ótimas para investimentos imobiliários comerciais e multifamiliares de forma massiva em seu entorno. Parte significativa desses empreendimentos convergiu para o local devido às vantagens de obter áreas vazias e com custos baixos para produzir e oferecê-los, ao mercado, com preços de bairros de alta renda, já tradicionais, o que possibilitava um lucro maior para os investidores, explicou Maraschin (2008).

O adensamento populacional e de atividades aumentaram a acessibilidade à área por serem destino de trajetos, gerar fluxos e demandas por transporte coletivo. O SCI atraiu para o seu entorno edificações de padrão de luxo de uso residencial e de comércio e serviços, na primeira metade da década de 1990. A presença de residências unifamiliares em grandes e médios lotes começou a ser substituída por torres, de forma mais recorrente, nas grandes avenidas. A tipologia da torre, ainda inexistente na região, implicou na alteração da paisagem decorrente da verticalização e do adensamento populacional (MARASCHIN, 2008; KOCH, 2004).

A inserção do SCI e as alterações no PDDU promoveram uma valorização imobiliária massiva na região, o que também promoveu e tornou viável e lucrativa as três ampliações da edificação do shopping. Se o empreendimento não tivesse lucro e expectativas ainda maiores de lucro, não teria realizado as ampliações.

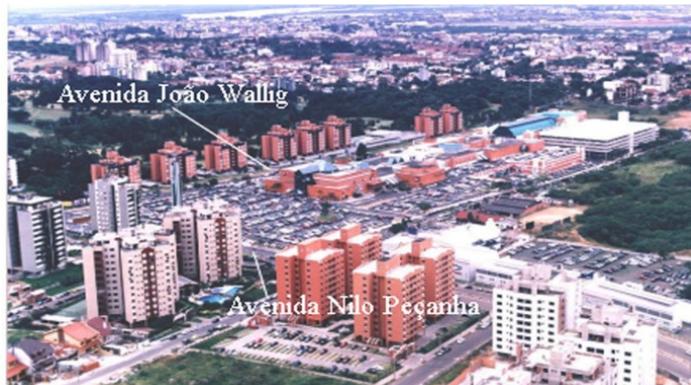
O valor do m<sup>2</sup> e o tamanho dos apartamentos, no entorno, começaram a reduzir e a densidade a aumentar. Por volta dos anos 1997, as residências de alta renda começam a se afastar e buscar novas áreas de crescimento. O preço da área construída começou a diminuir e indicou o predomínio do padrão médio de construção. O bairro Três Figueiras, mais afastado do shopping, tornou-se de interesse imobiliário para investimentos residenciais de alta renda, como verificado nos anos de 1992 a 2005, explicou Maraschin (2008).

O prolongamento da Av. Nilo Peçanha, em direção ao bairro Vila Jardim, resultou no uso comercial mais especializado e provocou uma reconfiguração nos espaços dos bairros atingidos. A porção sul da Chácara Limongi, no bairro Três Figueiras, a partir do início dos anos 1990, foi

loteada para a construção de torres e de condomínios horizontais (KOCH, 2004). Em meados dos anos 1990, ocorreram investimentos imobiliários massivos em torres e condomínios residenciais nos bairros Boa Vista e Chácara das Pedras, na porção mais próxima da Vila Jardim.

A Av. Nilo Peçanha tornou-se o principal caminho utilizado pelo tráfego veicular para chegar ao SCI, tanto a partir do centro da cidade, quanto de fora dela, o que reforçou a característica regional do empreendimento. O maior aumento de tráfego foi verificado em 2000 e 2005. Na avenida, 63% dos usos residenciais com habite-se entre os anos de 1982 e 1989 trocaram o uso para comercial entre os anos de 1996 a 2004. Aqueles foram predominantes até 1990 e, a partir de 1997, passou a dar lugar a este. As residências foram adaptadas ou demolidas devido à troca de uso (MARASCHIN, 2008; KOCH, 2004).

A segunda ampliação ocorreu em 1997, foram construídos dois edifícios, ao Norte da edificação existente, a Alameda da Expansão, com espaço para 75 lojas, uma praça de alimentação e cinco salas de cinema, e o edifício garagem, com cinco pavimentos, para 1.500 vagas. Além das pendências ainda não resolvidas, especialmente as referentes às obras viárias, o empreendedor pediu, insistiu e recebeu a flexibilização do plano diretor. Edificação e seu entorno nas figuras 05 e 06.



Figuras 05 e 06: a primeira é o Shopping Iguatemi e seu entorno, em 1998, e a segunda, em data desconhecida, evidencia a ampliação, em primeiro plano (edifício garagem e edificação com detalhes brancos na fachada e cobertura de vidro comprida).

Fontes: Koch (2004).

O CMDP, num primeiro momento, recusou a flexibilização solicitada e condicionou a ampliação à aquisição de índices construtivos, ou seja, indicou o uso do instrumento do Solo Criado (PA, Lei Complementar 315/1994), correspondente à Outorga Onerosa do Direito de Construir (EC, 2001, art. 28 a 31). Os recursos obtidos via esse instrumento, são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento e devem ser investidos em obras e ações públicas que promovam a melhoria da qualidade de vida da população (PA, Lei Complementar 315/1994, art. 1º, III a V; EC, 2001, art. 31). Entretanto, posteriormente, o conselho reconsiderou sua decisão e deixou de arrecadar recursos para o fundo.

Apesar da decisão do Conselho, o empreendedor solicitou reconsideração da decisão, alegando que as áreas de galerias de circulação dos frequentadores do SCIPA deveriam ser tratadas como áreas não adensáveis. Como forma de “compensação” ao acatamento do pedido do empreendedor, foi proposta a instalação de quatro salas de cinema junto ao empreendimento. Adensou-se, ainda mais, e sem compensação urbanística, na medida em que os cinemas atraíram um número maior de pessoas e veículos para o mesmo espaço. Essa ideia foi ratificada pelo CMPD, as áreas internas das galerias de circulação foram tratadas como áreas não adensáveis e o projeto foi aprovado com a construção de mais 60 lojas. No projeto inicial, nesse espaço, havia previsão para uma das lojas âncoras: a loja Sandiz (VIZZOTTO, 2018, p. 197).

A flexibilização do plano diretor não demandou compensação do empreendedor, pelo contrário, gerou bônus, e o CMPD, posterior CMDUA, se iludiu com as quatro salas de cinema, bem como iludiu e onerou a sociedade. Em 2003, a área de 2.310 m<sup>2</sup>, dos cinemas, passou a ser ocupada por serviços de saúde de um centro clínico. Ainda é comum, nas decisões do conselho, fruto da maioria, serem adotados critérios políticos insustentáveis em detrimento de critérios técnicos relevantes para a melhoria da qualidade de vida da sociedade. Os critérios técnicos não delimitam e nem balizam as possibilidades de decisões políticas.

Não foram exigidas contrapartidas na etapa da reforma interna, salvo a “compensação” acima referida. Vê-se, aqui, outro equívoco, pois o aumento da densidade construtiva do empreendimento, pela divisão interna dos espaços, foi significativo, aumentando a ABL do “shopping”. Esse ato administrativo, o segundo no processo de análise do empreendimento, impediu a possibilidade de recuperação de mais-valias urbanas decorrente do adensamento gerado, não obstante o entendimento inicial do CMPD (VIZZOTTO, 2018, p. 198).

O SMP-CDU (PDDU, 1979, art. 5º a 20) tinha, como um de seus objetivos, monitorar a execução do plano diretor e modernizar as estruturas e procedimentos dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal. Entretanto o sistema mostrou-se falho ao não atingir esse objetivo. Não havia a formalização adequada e nem o monitoramento e o controle, por parte

do Executivo, sobre as medidas pactuadas com os empreendedores. Vizzotto (2018, p. 200) constatou que nem sequer “[...] havia o monitoramento e a fiscalização da execução das medidas pactuadas. Sem o controle do cumprimento das contrapartidas, o TC perde a sua finalidade”. A autora ainda relatou que o município passou a tratar os impactos urbanos, ambientais e sociais gerados pelos empreendimentos e atividades apenas em 1998, com a Lei Municipal 8.267/1998 (PA) e a Resolução 237/1998 (CONAMA).

A concepção de planejamento como processo e o sistema, propostos no PDDU, jamais foram implementados. A prática continua voltada ao licenciamento e sem qualquer tipo de monitoramento. Demorou muito tempo para o Executivo perceber a importância de um TC e utilizá-lo, o que só foi ocorrer em 1998<sup>207</sup>. Os grandes empreendimentos recebem tratamento diferenciado, do Plano Conjunto aos PEIUs.

As principais vias Leste-Oeste de acesso ao SCI criaram a região Corredor de Centralidade Nilo-Anita (CCNA), que compreende também grande parte do entorno do shopping center. O Corredor de centralidade, no PDDUA, é o espaço definido por duas vias estruturadoras principais, que visa estimular, entre outros aspectos, a diversidade de usos, o adensamento e a estruturação de uma rede de polos comerciais multifuncionais. Isso estimulou usos terciários e fortaleceu a centralidade criada. O SMP-CDU foi substituído pelo SMGP (PDDUA, 1999, art. 33 e 34), que tinha, como um dos objetivos, garantir o gerenciamento eficaz direcionado à melhoria da qualidade de vida, com a atuação no monitoramento e controle dos instrumentos de aplicação e dos programas e projetos aprovados, o que nunca ocorreu.

O Shopping Bourbon Country, ao Norte, do outro lado da Av. Túlio de Rose, foi construído em 2001, com ABL de 30.751 m<sup>2</sup>, 2.378 vagas de estacionamento e 104 lojas, voltado a atividades de cultura e lazer. Além do mix tradicional de lojas e serviços, seu diferencial estava na sala de teatro, nas salas de cinema, que foram as primeiras em 3D do Rio Grande do Sul, e no hipermercado. As ampliações do SCI e a implantação do Bourbon Country reforçam o aumento da demanda pelo comércio e pelos serviços que esses empreendimentos fornecem e polarizam. Somado a isso, deve ser incluída a abertura da III Perimetral, em 2004, que implicou muitas transformações na Av. Carlos Gomes e entorno.

---

<sup>207</sup> Vizzotto (2018, p. 199) explica que “surgiu a necessidade de formalizar as exigências como condição para a aprovação e, especialmente, para o licenciamento dos grandes empreendimentos. A partir de então, as contrapartidas foram formalizadas através de termos de compromisso, documento de natureza contratual, com eficácia de título executivo extrajudicial”.

A análise dos impactos, nessa região, não pode mais ser tratada de forma isolada, limitada pontualmente à análise de cada empreendimento, como continua a ser feita e foi confirmado por Steigleder (2021). Torna-se necessário que o planejamento urbano identifique, analise e monitore a sobreposição de impactos de forma sistemática, como disposto no plano diretor. Quando houver interesse de algum empreendimento ser implantado na região, o planejamento urbano municipal ou o município deverá fornecer os dados do monitoramento para o empreendedor apresentar a análise de impactos de forma sobreposta aos impactos já identificados na região, para então o Executivo proceder a análise dentro do sistema de planejamento.

É necessário considerar de forma incremental os impactos de outros empreendimentos no entorno, estejam eles já ocorrendo ou com a previsão de ocorrer verificada em estudos. A sobreposição de impactos, com origem em empreendimentos diferentes, pode gerar agravos de forma exponencial. As consequências de não considerar a sobreposição deles e de analisar os empreendimentos de forma individual e isolada são severas e podem ser verificadas em Steigleder (2021). Esse foi o caso ocorrido em relação ao SCI, tanto para as suas ampliações como para a implantação do Shopping Bourbon Country, do Viva Open Mall e demais empreendimentos que se instalaram no entorno e nos eixos de acesso, como, por exemplo, o prédio da Unissinos, na Av. Nilo Peçanha, recentemente.

O TC 37.140/2007 (PMPA) foi o primeiro firmado entre o Executivo e o SCI. Pelo menos, até 2009, ano da re-ratificação desse termo, pelo TC 42.500/2009 (PMPA), o Executivo não tinha um sistema de controle sobre o cumprimento desses termos. O controle era realizado pelo próprio empreendedor, ou seja, o interesse público e difuso ficava em segundo plano, constatou Vizzotto (2018). O Quadro 41 reúne os termos de compromisso firmados entre Iguatemi e PMPA.

TC Nº	DATA	OBJETO
37.140	17/09/2007	Estabelece as condições e prazos para a regularização urbanística e ambiental do empreendimento SCI.
42.500	16/11/2009	Termo aditivo de re-ratificação ao TC 37.140.
53.396	26/09/2013	Estabelece as medidas mitigatórias necessárias à ampliação do SCI.
61.535	27/04/2016	Primeiro aditivo ao TC 53.396.
68.446	21/12/2018	Substitui e revoga as obrigações dos TC 53.396 e 61.535.
71.528	23/01/2020	Aditivo ao TC 68.446.

Quadro 41: Relação de termos de compromisso firmados entre Iguatemi e PMPA.

Fonte: elaborado por Tochetto com base nos documentos constantes em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p_secao=537)>. Acesso em 30/08/2021.

A PMPA não controla e nem monitora as supostas ações decorrentes do planejamento municipal e o Legislativo tão pouco está interessado nisso. O setor jurídico da Prefeitura, também parte imprescindível para o planejamento e a gestão, posiciona-se com omissão. Apenas em 2012, relatou Vizzotto (2018), a PGM passou a fazer o controle sistemático das contrapartidas, gerenciando o procedimento junto aos órgãos envolvidos e empreendedores, o que possibilitou o monitoramento da execução das contrapartidas que, caso não cumpridas, seriam executadas judicialmente. Entretanto esse monitoramento pontual também não funcionou.

Após 24 anos da inauguração, o empreendimento continuava a operar de forma irregular e com uma Licença Provisória de Operação, que é um tipo de licença ambiental.

A prefeita em exercício Mercedes Rodrigues assinou nesta segunda-feira, 17, o Termo de Compromisso com o Shopping Iguatemi, prevendo a regularização integral do empreendimento, em conformidade com a legislação municipal. O Shopping Iguatemi tem 24 anos de existência, tendo realizado várias obras de ampliação, modificação e modernização das suas instalações. No entanto, o empreendimento tinha apenas uma licença provisória de operação (PMPA, 2008).

Os TCs do SCI não foram suficientes, pois foram alterados e até mesmo substituídos e revogados. De qualquer forma, eles não foram cumpridos e isso não causou qualquer tipo de restrição ou sanção ao empreendimento, que continuou a operar e a proceder com as ampliações.

[...] mesmo após a formalização dos termos de compromissos, diante das contrapartidas não cumpridas, não houve a execução extrajudicial. As contrapartidas não executadas não foram cobradas judicialmente, o que faz cair por terra a finalidade e os objetivos do uso do instrumento jurídico de concertação administrativa como são os termos de compromisso (VIZZOTTO, 2018, p. 208).

O TC 37.140, firmado em 17/09/2007, decorre das negociações para a regularização do empreendimento, do EVU e da ampliação pretendida, do parecer da CAUGE que aprovou o EVU de ampliação e modificação do projeto com condicionantes, do parecer do CMDUA, do projeto aprovado sob o PDDU (1979), da inexistência de regulamentação com definição de critérios e prazo para regularização em empreendimentos já implantados e do saldo do estoque de índice construtivo adquirido em 1990. O projeto original da edificação, até a assinatura desse termo, estava sendo alterado e ampliado sob o PDDU (1979) e não sob o PDDUA (1999), já em vigência. Além da responsabilidade assumida de regularizar o empreendimento, as demais podem ser divididas em condicionantes de projeto, que são as medidas a serem adotadas

dentro dos limites da área privada; as medidas mitigadoras e compensatórias; a longa lista de leis, decretos e resoluções a serem atendidos e apontamentos referentes à boa técnica a ser seguida. Os dois últimos tipos de medidas, que envolvem regras formais a serem seguidas e atividades sob as quais terá um responsável técnico devidamente registrado e habilitado, ocupam a maior parte do termo firmado e são estranhas para constar num documento desse tipo, pois geram o entendimento de que, o que não consta, desse tema, não necessita ser atendido.

A única medida compensatória social foi: executar “medidas compensatórias e potencializadoras” destinadas a equipamentos públicos, que foi a recuperação da Praça Mario Tarani, distante 1,4 quilômetros do empreendimento, fora do anel de suporte (entorno suscetível a impactos) definido inicialmente pela SPM. A execução do projeto de reservatório de retenção para amortecimento das águas pluviais com volume mínimo de 500 m<sup>3</sup> está diretamente relacionada com a impermeabilização do solo gerada. A SMAM apresentou os seguintes condicionantes: preservar toda vegetação incidente no imóvel, implantar projeto de arborização para as áreas externas do empreendimento e vias do entorno e prever a reposição dos exemplares eventualmente danificados. Essas duas medidas, a do reservatório e a da arborização, são básicas e são o mínimo que um empreendimento desse porte e com consciência social deveria fazer.

As medidas a seguir decorrem dos impactos gerados na mobilidade: elaborar e executar três interseções viárias<sup>208</sup>, elaborar e aprovar planos viários funcionais relativos às interseções viárias, elaborar projetos executivos desses planos, elaborar e implantar projeto de manejo de tráfego que possibilite a execução das obras viárias, elaborar e implantar projeto de sinalização viária para todas as interseções executadas, incluindo as reformulações no entorno. As desapropriações necessárias para a execução das interseções ficaram a cargo da PMPA, de modo que era necessário o Executivo cumprir por primeiro seus compromissos. As desapropriações não ocorreram, mesmo após o licenciamento da segunda e da terceira ampliação, então essas medidas mitigadoras não foram realizadas. Vizzotto (2018) afirmou, que, até o aquele momento, os impactos negativos decorrentes do empreendimento não foram mitigados.

O TC 42.500/2009 foi um termo aditivo de re-ratificação ao 37.140/2007. O empreendedor cumpriu parcialmente o termo e solicitou aditamento de prazo. A Promotoria

---

<sup>208</sup> Interseções viárias: Av. Nilo Peçanha e João Wallig; Av. Nilo Peçanha e Antônio Carlos Berta; Av. Nilo Peçanha e Teixeira Mendes.

de Defesa da Ordem Urbanística do MP-RS instaurou inquérito civil n. 01202.00091/2010 para investigar a adequação da ampliação do SCI frente à legislação urbanística.

O TC 53.396/2013, decorrente da ampliação protocolada, solicitou projetar e implantar pontos fixos de táxi dentro do empreendimento e diversas soluções de projeto, não identificadas se mitigadoras ou compensatórias, e execução de soluções viárias<sup>209</sup>. O prazo para a conclusão delas era antes do término das obras de ampliação do empreendimento. Os prazos não foram cumpridos e, no dia da inauguração da ampliação, foi assinado o TC 61.535/2016 – Primeiro aditivo ao TC 53.396.

A terceira ampliação ocorreu em 2016, foram criadas mais 100 lojas, construídos os Escritórios Boutique (4.362 m<sup>2</sup>) e o Iguatemi Business (torre comercial de 14 andares). O TC aditivo referente à ampliação, assinado no dia da inauguração, reforçou as pendências anteriores de medidas ajustadas ainda não executadas que passaram a ter novos prazos. Edificação e seu entorno nas figuras 07 e 08.



Figuras 07 e 08: a primeira é uma fotografia aérea do SCI com a indicação volumétrica da ampliação em branco. A área grande com vegetação, ao lado, é o Country Club. A segunda é uma fotografia após a conclusão da terceira ampliação.

Fonte: <http://www.iguatemiportoalegre.com.br/o-shopping/>, acesso em 20/08/2021.

Dois anos depois, o TC 68.446/2018 substituiu e revogou os TCs 53.396/2013 e 61.535/2016. O novo termo também apresentou medidas essencialmente viárias e não as

---

<sup>209</sup> Soluções viárias solicitadas no TC 53.396/2013: projetar e executar o alargamento da Rua Anita Garibaldi com duas faixas de tráfego de 3,5 m (trecho ente Av. Carlos Gomes e Rua Des. José Bernardo de Medeiro Junior). Projetar e executar a reformulação geométrica e funcional da interseção da Av. Anita Garibaldi com Francisco Pettuco e Marechal Andrea, com alargamento de duas faixas de tráfego de 3,5 m. Projetar e executar Diretriz 1512 (ligação binária ruas Tomaz Gonzaga e Marechal Andrea). Projetar e executar o alargamento da Av. João Wallig com uma faixa de tráfego, incluindo ciclovia (trecho da Rua Fabião Carneiro até a Av. Nilo Peçanha). Projetar e implantar a reformulação geométrica e funcional à interseção da Av. João Wallig com a Av. Túlio de Rose. Projetar e implantar a reformulação geométrica e funcional da interseção Av. Plínio Brasil Milano e Francisco Pettuco. Projetar e implantar ciclovia na Av. João Wallig e implantar bicicletário dentro do empreendimento. Projetar a implantar a reformulação geométrica e funcional das interseções das ruas Tomaz Gonzaga (Diretriz 1512) e da Marechal Andrea (Diretriz 1512).

identificou se mitigadoras ou compensatórias, muito menos do que. O TC 71.528/2020, aditivo ao termo 68.446/2018, alterou as obras referentes à ciclovia. Em resumo, os TCs estiveram voltados a obras viárias e não identificaram as origens das medidas solicitadas e nem o embasamento, de modo a faltar completamente com transparência no processo, bem como os EVUs não foram disponibilizados, no site da prefeitura, como era feito com os TCs e, recentemente, não se tem mais acesso a eles.

A análise dos marcos simbólicos identifica empreendimentos que se tornam referência para agregar valor a outros e possibilita avaliar a valorização imobiliária de uma região. A área em estudo, avaliou Koch (2004), é considerada nobre, de status elevado e tem o SCI como referência nos anúncios publicitários. Entre os diversos equipamentos da região, foram considerados como marco simbólico, em anúncios de lançamentos imobiliários, nos jornais locais entre 1990 e 1991: o SCI, o Country Club, os Colégios Anchieta e Farroupilha e a Praça Japão. O SCI, nos levantamentos, mostrou-se a referência de vendas e o marco simbólico de maior importância. Em análise de 2003, esse reafirmou sua posição (KOCH, 2004).

A análise da implantação de um shopping center tem muitas especificidades em relação a outras atividades. Maraschin (2008) destacou que o porte do empreendimento e as condições específicas de sua tramitação, para a aprovação pelos órgãos de gestão urbana, confere-lhe uma alta capacidade de manipulação da estrutura espacial urbana em proveito próprio. Um exemplo disso são as compensações exigidas pelo poder público no sentido de alargamento de vias, construção de viadutos, reassentamento de áreas de sub-habitação, etc. Essas ações, necessárias para reduzir ou compensar os impactos gerados no entorno, também promovem benefícios ao empreendimento e às demais atividades do entorno, bem como gera valorização imobiliária de forma geral. A atividade, por si só, tem condições de criar sua própria polarização comercial e se auto proporcionar relativa independência na localização, de modo a não depender de localizações em pontos comerciais, nem em áreas com densidade consolidada. Para implantar-se, os shoppings centers necessitam de terrenos com grandes dimensões, para abrigar as funções e, principalmente, o estacionamento, gerando um forte impulso à descentralização urbana, explicou Maraschin (2008).

As transformações promovidas pelo SCI e demais empreendimentos enquadrados como PEIU reforçam a necessidade dos instrumentos de planejamento que não têm sido utilizados ou a utilização têm sido inconsistente. Acima disso, está o sistema de planejamento, ao qual esses instrumentos deveriam estar vinculados e os resultados e impactos serem monitorados de

forma integrada e sistêmica. O planejamento municipal falhava de forma sistemática. O Executivo municipal está estruturado especificamente para um “sistema falho de licenciamento urbanístico”.

## 14.2 O CASO RF – RESERVA DAS FIGUEIRAS

A inconsistência de regulamentação e de aplicação de instrumentos de estudo de impacto, no município de Porto Alegre, possibilita um uso parcial deles em análises importantes, que são caras à sociedade, como Inquérito Civil 01202.00009/2016, do MP-RS evidenciou:

objeto: investigar potencial infração à ordem urbanística em razão de possíveis irregularidades atinentes à licença do empreendimento Reserva das Figueiras, bem como à execução da obra em desacordo com a legislação municipal, localizado na Rua Goitacaz, nº 118, Vila Assunção, nesta Capital (MP-RS, 2017, p. 15).

O empreendimento Reserva das Figueiras (RF), no bairro Vila Assunção, era composto por 11 unidades residenciais autônomas em uma edificação de 5 pavimentos, imagem da divulgação na Figura 09. A área de cada unidade variava de 128 a 420 m<sup>2</sup> e a quantidade de dormitórios, de 1 a 3. O texto publicitário descreveu o empreendimento da seguinte forma:

empreendimento sustentável no melhor ponto do bairro Top da Zona Sul com conceito de Cidade Jardim: VILA ASSUNÇÃO. Terreno com mais de 1.600 m<sup>2</sup>, densa vegetação e um valioso conjunto de Figueiras preservadas que ajudam a formar um micro clima local. Projeto diferenciado com apenas 11 apartamentos de alto padrão para quem aprecia estilo e exclusividade com vista privilegiada do Lago GUAÍBA e PÔR DO SOL (FOXTER, s.d.).



Figura 09: imagem de divulgação do Reserva das Figueiras.

Fonte: <https://www.foxterciainmobiliaria.com.br/empreendimento/3908/reserva-das-figueiras-residencial-porto-alegre-vila-assuncao-condominio-vertical-zona-sul>. Acesso em 20/07/2021.

No texto publicitário, os conceitos de cidade jardim e de sustentabilidade foram utilizados na busca de estabelecer um vínculo, com o empreendimento, e auferir valorização, embora a imagem de divulgação não demonstre nenhum deles. O conceito de sustentabilidade dispensa qualquer questionamento, devido à complexidade que o envolve, já o de cidade jardim foi analisado, em juízo, diante da suspeita de descaracterização do que fora materializado no bairro. O mercado imobiliário cria constantemente conceitos que não se sustentam por si só ou se apropria deles de forma inadequada, para valorizar empreendimentos que não apresentam qualquer relação com o conceito divulgado. É a construção de algo que não existe para atrair compradores interessados e com base em um imaginário de estilo de vida que não podem ser oferecidos. Em outras palavras, é o que Flávio Villaça (2001) definiu como ideologia.

O EVU, juntado ao expediente único nº 2743418, na PMPA, necessário devido ao empreendimento estar localizado em Área Especial de Interesse Cultural (AEIC), posterior Área de Interesse Cultural (AIC)<sup>210</sup>, é apenas uma prancha com os seguintes elementos: planta de situação; planta de localização; vegetação e afloramentos rochosos; corte AA; corte BB; planta de áreas permeáveis; planilha de permeabilidade; planilha de controle e registro, com indicação das áreas e classificação entre adensável, não adensável e isenta. Não consta nenhum elemento gráfico, e nem textual, que faça ou possibilite a análise da interferência do empreendimento na paisagem e demais condições materializadas como cidade jardim, no local, e nem no entorno imediato. O EPHAC analisou e respondeu que, com relação ao patrimônio cultural, não via óbice ao EVU.

O MP-RS ajuizou ação civil pública, processo nº 001/1.16.0144462-2, em decorrência do IC 13/2016, para apurar a licitude de expedição de licença edilícia para empreendimento multifamiliar denominado Reserva das Figueiras, e do IC 09/2016, para apurar licitude dos regimes urbanísticos aplicados. Foi sustentado que o empreendimento acarretaria um conjunto de impactos ao patrimônio cultural do município, já que estava em desacordo com as características essenciais de baixa densidade da Cidade Jardim, com as diretrizes técnicas apontadas no estudo da Universidade Ritter do Reis (UniRitter), que, na origem, delimitou e

---

<sup>210</sup> As áreas de interesse patrimonial que demandavam algum grau de proteção, no PDDU (1979), eram denominadas de áreas funcionais e depois classificadas, como, por exemplo, área de interesse paisagístico e cultural. No PDDUA (1999), essas áreas passaram a ser chamadas de Área Especial e as de interesse paisagístico passaram a ser AEIC. No PDDUA (2010), passaram a ser Área de Interesse Cultural (AIC).

embasou os regimes urbanísticos para cada uma das AEICs, e com o estudo realizado pelo grupo de trabalho criado para dar cumprimento ao art. 142 do PDDUA (PA, LC 646/2010) e que embasou o projeto de lei, o qual, sem maiores justificativas, foi retirado do Legislativo municipal (TJ-RS, 2019).

O convênio celebrado entre a PMPA, representada pela EPACH/SMC, e a UniRitter, para a delimitação das AEIC, referido como o estudo da UniRitter, visava atender à Estratégia de Qualificação Ambiental do PDDUA (1999). A delimitação e a definição do regime urbanístico das AICs, identificadas pelo estudo da UniRitter, foram instituídas pelo Decreto 14.530/2004 (PA), como um detalhamento das condições de preservação previstas pelo PDDUA (1999, art. 92, § 3º). Essas condições deveriam ser apresentadas no EVU, como explicitações técnicas que poderiam, por cautela, ser adotadas de forma imediata.

O projeto do RF foi aprovado em 06 de maio de 2014, o que incluiu a aprovação do EVU. No processo, a PMPA contestou o pedido do MP-RS sob alegação de que não havia nulidade no EVU, que a licença foi deferida de forma lícita, com aprovação junto ao EPHAC, que concordou com o EVU e com o cumprimento do regime urbanístico, e sustentou que, impor ao Executivo, a modificação de atos jurídicos realizados em conformidade com a legislação edilícia em vigor, fere o princípio da separação de poderes (TJ-RS, 2019).

O Executivo tentou afastar a atuação do Judiciário, entretanto não obteve êxito, porque estava se eximindo do cumprimento de suas funções de preservar o meio ambiente:

[...] é legítima atuação do Poder Judiciário quando, por ação ou omissão do Poder Público, existe ameaça ao meio ambiente, que deve ser integralmente protegido. Garantida pela Constituição Federal proteção ao meio ambiente e sustentando o autor que o licenciamento é nulo em razão de inconstitucionalidade, não há invasão de competência (TJ-RS, 2019, p. 6).

O MP-RS sustentou ocorrência de retrocesso ambiental com base no Decreto Municipal 14.530/2004 (PA), que era mais restritivo e a proteção instituída era mais abrangente às AEICs. O decreto previa a preservação dos valores identificados nessas áreas e os respectivos regimes urbanísticos conforme estudo da UniRitter (TJ-RS, 2019). A perda de proteção, em questão, foi acentuada pela possibilidade de aumentar a área construída e o adensamento populacional, fruto de alterações específicas e pontuais, realizadas de forma política e esvaziadas de critérios técnicos, no PDDUA, para atender a demandas de otimização de lucros. Essas alterações, se analisadas de forma pontual, como ocorre quando são apresentadas na revisão do plano ou em leis específicas de alteração, não demonstram impacto negativo perceptível. Entretanto, se analisadas em um cenário de aplicação massiva ou sob diversos cenários, como o do caso em

tela, os impactos passam a ser significativos. Nesse caso, as alterações colaboram para a descaracterização do conceito cidade jardim materializado na área e chancelado pelo PDDUA.

Na sentença, foi destacado que a potencialização do patrimônio ocorre por meio da flexibilização e do fomento, pelo Poder Público, mas é necessário verificar se a flexibilização prevista está em consonância com a preservação a ser garantida a estas áreas, considerando-se, também, a proteção conferida àquele espaço ao longo dos anos (TJ-RS, 2019). Quando se trata de flexibilização, em licenciamento urbanístico, a possibilidade de ocorrerem problemas é alta.

Em parecer técnico do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do MP-RS, citado na sentença, o arquiteto e urbanista André Huyer apontou que o loteamento Vila Assunção, de autoria do engenheiro Ruy de Viveiros Leiria, foi elaborado de acordo com os conceitos de cidade jardim adaptados para as dimensões de bairro jardim, como constou no memorial técnico de justificativa do loteamento. As características principais destacadas do projeto original foram lotes mínimos de 360 m<sup>2</sup>, casas no centro do terreno com afastamentos de todas as divisas, taxa de ocupação máxima de 40%, altura máxima de 2 pavimentos.

O PDDUA faz uso da nomenclatura cidade jardim para identificar as áreas em que as características desse conceito foram materializadas e se tornaram referência histórico-cultural, como é o caso da Vila Assunção e da Vila Conceição: “Macrozona 5 – Cidade Jardim: caracteriza-se pela baixa densidade, pelo uso residencial predominantemente unifamiliar e elementos naturais integrados às edificações, com especial interesse na orla do Guaíba” (PDDUA, 2010, art. 29, V). Entretanto o uso multifamiliar está aumentando, justamente devido à valorização ou à busca de maiores lucros sobre os lotes, no local, de modo que a predominância do uso unifamiliar vai atingir ou já atingiu o limite de diferenciação, que não está definido, entre esta e aquela. Não há definições precisas. As características de cidade jardim, definidas no memorial do loteamento, já foram perdidas nas regiões apresentadas pelas figuras 10 e 11.



Figuras 10 e 11: a primeira demonstra trecho da Av. Pereira Passos, entre ruas Guaicuru e Potiguara, com condomínio horizontal compacto, de casas geminadas, e casas com ocupação superior a 80% do lote, sem afastamentos das divisas e reduzido índice verde. A segunda, na rua Goitacaz, esquina com a Praça José Assunção, demonstra edificações multifamiliares, com ocupação elevada do lote e pouco ou nenhum afastamento das divisas.

Fonte: Google Earth, 2023.

Em comparação com o Jardim América, em São Paulo, Huyer (apud TJ-RS, 2019, p. 18) avaliou que "[...] a Vila Assunção, com área semelhante (110 x 130 hectares), atingiu nível de refinamento de projeto sensivelmente superior ao pioneiro paulista, mais afinado com o espírito da concepção dos espaços da cidade jardim, mas não tem proteção significativa enquanto patrimônio cultural". Ao reconhecer as características de cidade jardim, o PDDUA promove a valorização imobiliária da área, entretanto, por meio do regime urbanístico, não promove a sua preservação. Isso repercute na valorização de um conceito, no mercado imobiliário, em detrimento das características que o sustentam e, nesse caso, também é a destruição do patrimônio promovida e legalmente permitida pelo PDDUA e pelo Executivo. Se o empreendimento RF, legalmente aprovado pelo município, for considerado danoso ao patrimônio, esse dano é permitido pela legislação, que representa um retrocesso no regime urbanístico. A sentença concluiu que

a mudança do regime urbanístico dos imóveis localizados na Vila Assunção conferiu menor proteção ao modelo urbanístico concebido para aquele loteamento, implicando em prejuízo à coletividade, uma vez que os bens de valor histórico, paisagístico e artístico constituem direito cultural que deve ser protegido pelo poder público. Nestes termos, a alteração promovida acarretou inegável retrocesso no direito fundamental de proteção ao patrimônio cultural (TJ-RS, 2019, p. 38).

As alterações do regime urbanístico, segundo análise de Huyer (apud TJ-RS, 2019), aumentaram em até 50% o índice de aproveitamento em relação ao que estava em vigor anteriormente; a altura, na prática, é 50% superior ao padrão de quando o loteamento foi concebido; a taxa de ocupação é 50% superior ao memorial de Leiria; a cota ideal permite

construção maior que o dobro originalmente previsto. Era permitido apenas habitação unifamiliar. No estudo da UniRitter, a cota ideal passou a ser 300 m<sup>2</sup> e a altura máxima 9 m. No PDDUA (2010), a quota ideal passou para 150 m<sup>2</sup>. O MP-RS (apud TJ-RS, 2019) sustentou a alegação de retrocesso ambiental e demonstrou que o plano diretor vigente possui mecanismos que permitem a elevação da altura. No caso em análise, foi possível aumentar o limite de altura de 9 m para 16,20 m, por meio da articulação do art. 113, inciso II<sup>211</sup>, e do art. 105, inciso III<sup>212</sup> (PDDUA, 2010).

O projeto RF, na Vila Assunção, é apenas um dos exemplos das diversas exceções e remendos, ao PDDUA, para aumentar a área construída. Nisso também se inclui a alteração e as exceções criadas, frequentemente pelas Câmaras Municipais, como, por exemplo, reduzir os tipos de áreas que computam nos índices<sup>213</sup>, a fim de permitir maior área construída sem aumentar o índice. Muitos projetos executados, na Vila Assunção e outros bairros cidade jardim, em Porto Alegre, evidenciam a falta de critérios técnicos, no licenciamento urbanístico, para a preservação do patrimônio cultural. Isso é um dos resultados dos danos decorrentes das alterações realizadas de forma pontual em busca de benefícios individuais e sem análises técnicas. É visível o aumento da quantidade de empreendimentos absolutamente contraditórios aos princípios materializados de cidade jardim na Vila Assunção e na Vila

---

<sup>211</sup> Art. 105. Os elementos morfológicos fundamentais das edificações são (fig.12): I. Base – volume de altura contado a partir da Referência de Nível (RN) até o corpo da edificação; II. Corpo – volume de altura e projeção variáveis, destinado a abrigar principalmente as unidades; III. Volume Superior – volume variável acima do forro do último pavimento do corpo, destinado a abrigar áreas de equipamentos; IV. Subsolo – volume de altura e projeções variáveis, situado abaixo da RN do terreno, e com nível de piso no mínimo a 2,20m (dois vírgula vinte metros) da RN. (NR) (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

<sup>212</sup> Art. 113. Quanto ao regime volumétrico, o projeto da edificação deve observar os parâmetros definidos no Anexo 7 e as seguintes regras de aplicação: II – Quanto à altura: a) a Referência de Nível (RN) é definida em qualquer ponto do terreno natural (fig. 13); b) a distância vertical entre a RN e o Perfil Natural do Terreno (PNT) não poderá, em qualquer ponto do terreno, ser superior a 04 m (quatro metros); c) a altura máxima da edificação poderá ser acrescida em 02 m (dois metros) para definição do ponto máximo do telhado ou platibanda (fig.14); d) a altura máxima da base poderá ser acrescida em 02 m (dois metros) para definição do ponto máximo do telhado, muros ou platibanda (fig.14); e) na altura de 2 m (dois metros) prevista na al. 'c' deste inciso, será permitida a construção de sótão ou mezanino, desde que: (Incluída pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010). 1. a distância entre o piso do último pavimento contado na altura e a cota de altura máxima da edificação não seja inferior a 2,60m (dois vírgula sessenta metros), pé-direito mínimo definido pelo Código de Edificações; e (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010). 2. seja vinculado à economia do último pavimento; (Incluído pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

<sup>213</sup> É importante destacar que, quando se analisa potencial construtivo, com base em índice de aproveitamento, taxa de ocupação e altura, é necessário prestar atenção nos tipos de áreas construídas que computam e não computam no uso dessas variáveis. Koch (2004, p. 18) explica que “os índices residenciais vigentes na Cidade até 1979, quando foi instituído o Plano Diretor, situavam-se entre 2 e 6; com a vigência do novo Plano, passaram a situar-se entre 0,3 e 2,7. Contudo tais índices não podem ser comparados diretamente, pois os primeiros tratam da possibilidade construtiva total, enquanto os do novo Plano excluem do cálculo áreas denominadas “não computáveis” – espaços de ‘uso coletivo’, como circulações, salas de recreação, garagens, ou outra utilização peculiar a cada unidade autônoma, como sacadas e terraços”.

Conceição, bem como a descaracterização desses bairros. Em nenhum momento, o “sistema de planejamento” identificou esse cenário. Huyer (apud TJ-RS, 2019) chamou atenção para a quantidade significativa de condomínios "horizontais" que, na realidade, são edifícios multifamiliares, de três até cinco pavimentos, construídos junto às divisas dos terrenos nesses locais.

À medida que os condomínios vão sendo construídos, estas Áreas Especiais de Interesse Cultural vão perdendo suas identidades e características que as levaram a ser consideradas especiais. [...] os regimes urbanísticos atualmente vigentes na Vila Assunção (bem como outros bairros da zona sul) são incompatíveis com as respectivas características de Área Especial de Interesse Cultural (HUYER apud TJ-RS, 2019, p. 21).

Um segundo convênio gerou o detalhamento e a definição de regimes urbanísticos para as 80 AEICs. O produto foi submetido ao Conselho Municipal de Patrimônio Histórico e Cultural (COMPACH) e depois encaminhado como projeto de lei à Câmara Municipal, no final de 2004. Como não havia deliberação do Legislativo sobre o assunto, foi instituído, com base no princípio da precaução, o Decreto Municipal 14.530/2004 (PA), que previa a preservação das características conforme o estudo da UniRitter. O decreto foi contestado em juízo e, por duas vezes, foi considerado legal e constitucional (MP apud TJ-RS, 2019).

Vários grupos de trabalho foram criados, entre 2005 e 2007, para tratar das AEICs e o tema foi muito discutido no Legislativo e no Executivo. Entretanto o projeto de lei que regulava as AEICs foi retirado da Câmara Municipal pelo Prefeito. Após audiências públicas e muita pressão do setor da Construção Civil, o regime urbanístico e a definição dessas áreas foram redefinidos e foi criada a Área de Interesse Cultural (AIC) e a Área de Ambiência Urbana (AAC), cujas novas definições vigoraram como diretrizes, que continham um regime urbanístico definido, mas só foram incorporadas no PDDUA (2010), no Anexo 3 (MP-RS apud TJ-RS, 2019).

Outro grupo de trabalho foi instituído, em 2010 (PA, Decreto 16.749/2010), para reestruturação da identificação, delimitação e detalhamento das AICs e AACs (PDDUA, 2010, art. 142). O produto do trabalho foi um relatório que resultou no Projeto de Lei Complementar do Executivo (PLCE) 10/2012. Esse foi encaminhado, à Câmara Municipal, e ficou parado até 2015, quando, por meio do ofício 399/15, o Prefeito o retirou. Outro grupo de trabalho foi instituído, no mesmo ano, para desenvolver a mesma atividade do anterior (MP-RS apud TJ-RS, 2019).

A criação de diversos grupos de trabalho, bem como o convênio PMPA-UniRitter, cujos produtos foram ignorados deixa evidente o descaso político com o erário público e também

com os profissionais que dedicaram o seu tempo na atividade. A situação do que ocorreu com o PLCE reforça o descaso político. É uma prática recorrente do Executivo pagar por estudos técnicos, sejam terceirizados ou não, e depois ignorá-los ou utilizá-los, em parte, apenas para o que convém politicamente, o mesmo se aplica a Legislativo. No caso em análise, trata-se de uma conjuntura de gastos e danos ao patrimônio social, tanto o monetário quanto social. Executivo e Legislativo mostram-se despreocupados com o planejamento urbano, o que lhes interessa é o regime urbanístico e, mais especificamente, flexibilizações no licenciamento urbanístico.

A proteção ao patrimônio cultural é garantida pela Constituição Federal (1988, art. 216) e a legislação infraconstitucional deve refletir essa diretiva. Portanto,

[...] esta proteção, como insculpida do dispositivo constitucional, se materializa por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. No caso de um conjunto urbano de valor paisagístico esta proteção pode ser garantida através de um regime urbanístico que **o preserve e tal não ocorre no caso em análise**. O projeto aprovado está em conformidade com o regime urbanístico previsto no Plano Diretor e não há controvérsia quanto a este ponto. Ocorre que durante a instrução foram ouvidos arquitetos que afirmaram que embora haja adequação do projeto aos ditames do Plano Diretor, a proteção prevista por este às áreas de especial interesse cultural é insuficiente (TJ-RS, 2019, p. 34).

As análises evidenciam os interesses que unem o Executivo e o Legislativo. No caso do RF, ele foi aprovado legalmente, ele cumpriu a lei, elaborada pelo Executivo e alterada e aprovada pelo Legislativo, e foi vítima desses interesses materializados na lei. O problema não é esse empreendimento, é a lei, é quem a faz, é quem a aplica e é quem fiscaliza o seu cumprimento e controla o “sistema de planejamento”. As agências e os dois poderes não cumprem com suas atribuições, conforme definidas por eles mesmos. É o planejamento municipal voltado ao licenciamento urbanístico esvaziado de critérios técnicos de análise, que tem permitido diversos empreendimentos que descaracterizam os conceitos constantes no plano diretor e em conflito com seus próprios princípios e com os da política urbana (EC, 2001, art. 2º).

A Vila Assunção está descaracterizada devido às deliberações expressas da PMPA, que confirmou que todos os projetos protocolados para a Vila Assunção receberam análise do EPHAC e

no caso concreto, o requerimento foi deferido por se tratar de residência multifamiliar em área de especial interesse cultural, com aprovação junto ao EPHAC, que concordou com o EVU e rubricou a prancha apresentada. A proposta atendeu ao regime urbanístico previsto para o imóvel conforme a Lei

Complementar 434/99, modificada pela LC 464/10, conforme indicado em prancha de EVU [...] (PMPA apud TJ-RS, 2019).

A lei referida pela PMPA é a LC 646/2010 (PA) que faz parte do PDDUA (2010). Hoyer (apud TJ-RS, 2019) concluiu que o projeto atendeu à legislação, especialmente ao PDDUA, entretanto o plano é que não está compatibilizado com as características da AIC e nem com o Estatuto da Cidade (2001). Os estudos de impacto, embora Prestes (2003, p. 10) faça referência apenas ao EIV, mas aplica-se ao EVU, são "[...] um instrumento de gestão urbano-ambiental e somente tem sentido se articulado com o Plano Diretor e aos outros instrumentos de gestão existentes". A articulação com o plano diretor e com o Estatuto da Cidade (2001) deve ser realizada de forma consistente, ainda mais se o plano apresenta problemas.

Os empreendimentos, na Vila Assunção e demais bairros cidade jardim, em Porto Alegre, cujos licenciamentos são questionáveis, por gerarem danos ao patrimônio cultural, tiveram EVU aprovado. Se houve a necessidade de avaliar os impactos, então a análise, por meio do EVU, devia extrapolar a verificação do cumprimento do plano diretor e de outras normas urbanísticas, como já exposto. Entretanto, muitos profissionais, ao realizarem estudos de impacto ou analisarem, no caso do Executivo, limitam-se a analisar o cumprimento de questões específicas da lei no interior do lote, como, por exemplo, concluir que, se a volumetria ficou dentro dos limites de altura, recuo e afastamentos exigidos pelo plano, não há impacto. São ignoradas as diretrizes do Estatuto da Cidade (2001), os princípios do plano diretor, seus instrumentos e demais questões técnicas relacionadas, bem como a relação da proposta com o entorno e outras situações já estabelecidas. Não há análise sistemática e não há profissionais devidamente capacitados para as atividades que exercem na PMPA.

No caso do RF, se os impactos não foram identificados e eram evidentes, a análise foi falha, tanto de quem elaborou o EVU quanto de quem o aprovou. Em defesa, a PMPA alegou que o empreendimento cumpria com a legislação vigente. Isso é apenas um fato que não exime o Executivo das responsabilidades sobre o problema. O plano diretor falhou, a análise e aprovação do EVU falharam e o planejamento urbano falhou.

O estudo de impacto, segundo Prestes (2003), estabelece uma relação do empreendimento proposto com a cidade e vice-versa, na verificação da possibilidade da sua viabilização e em quais condições. Nas situações que envolvem edificação, "há um reconhecimento da edificação como função pública subsidiária, submetida ao interesse público" (PRESTES, 2003, p. 6). No caso em análise, o principal interesse público é a proteção do patrimônio cultural e isso não foi considerado.

Nos depoimentos colhidos, na audiência de instrução, em setembro de 2017, servidores da PMPA alegaram que o instrumento do EVU, utilizado na análise do RF, não possibilitava analisar o impacto na paisagem urbana. Entretanto, conforme já exposto, o EVU permite analisar não só o impacto na paisagem, mas também os demais itens que não foram analisados e sequer a análise foi solicitada pela PMPA. Conforme depoimentos, isso não ocorreu apenas no processo de licenciamento do RF, mas também no licenciamento de muitos outros empreendimentos semelhantes e já com habite-se, como, por exemplos, os condomínios de casas geminadas, no mesmo bairro, cujo impacto e descaracterização são mais amplos.

Na polêmica, que ocorreu em 2023, sobre a concessão do Parque Harmonia, à GAM3 Parks, que inclui construções, o secretário da SMAMUS assegurou que o EVU analisa os “aspectos macro do projeto, como a conformação à paisagem urbana, compatibilização com o entorno, adequação ao Plano Diretor e soluções para impactos urbanísticos e ambientais” (PMPA, 2023c). Nesse caso, o secretário também destacou que o EVU foi aprovado pelo CMDUA. É mais um caso a ser analisado que, provavelmente, vai ratificar o planejamento falho. Há divergências graves, dentro do Executivo, sobre questões técnicas de análise que deveriam seguir um padrão e uma metodologia, mas não os seguem. Se isso ainda não está estabelecido e claro, a distância para alcançar o planejamento urbano é ainda mais longa.

O problema é anterior ao caso do RF e é de planejamento, de metodologia, de critérios técnicos e de capacitação profissional. Envolve questões do planejamento que são políticas e técnicas. O regime urbanístico e o EVU viabilizaram o empreendimento, de forma legal, nas condições que foram consideradas danosas ao patrimônio cultural. Há vários outros empreendimentos concluídos, com habite-se, em áreas de cidade jardim, com adensamentos populacionais e construtivos ainda maiores, o que gera danos proporcionalmente maiores ao patrimônio cultural, reconhecido pelo PDDUA, mas que apresenta falhas massivas na sua proteção. O RF é apenas mais um entre vários outros.

Da prova testemunhal produzida se extrai que embora tenham sido aprovadas e executadas várias obras no bairro Vila Assunção que destoam de sua concepção original, o conjunto ainda não perdeu sua relevância cultural e história, prevalecendo as características originais. Se assim não fosse, não haveria mais o que preservar e, portanto, ação perderia sua causa de pedir (TJ-RS, 2019, p. 37).

Não há dúvida quanto à existência de outros imóveis com características que divergem dos parâmetros traçados para a Vila Assunção. Essa questão foi trazida aos autos pela demandada Picoral, está comprovada pelas fotos juntadas e foi referida pelos arquitetos ouvidos em audiência de instrução (TJ-RS, 2019, p. 39).

O regime urbanístico permite a descaracterização e o dano ao patrimônio cultural. Fica evidente a falta de capacidade ou o desinteresse do Executivo de, por meio do planejamento urbano, evitar situações como essa. Diante dessa situação, o Legislativo mostra-se omissivo.

[...] a questão em julgamento é que a flexibilização possibilitada pelo Plano Diretor em relação aos textos que lhe antecederam poderá implicar na descaracterização de todo o bairro. Como bem referiu a testemunha Célia referindo-se ao projeto objeto do licenciamento questionado, “esse não impacta, como outros que estão lá não impactaram. Mas se transformar tudo aquilo em edifícios e condomínios desse tipo, mesmo que sejam muito bem feitos, vão impactar”.

Como referiu a testemunha Luís “é um processo que se inicia, o bairro ainda tem características suficientes para garantir um imagem de cidade-jardim. Mas o número é muito preocupante já de empreendimentos que estão fazendo, esse não foi executado ainda, mas esses outros realmente é muito preocupante, já começa a ter um peso, uma proporção em relação ao bairro como um todo, mas acho que ainda é o momento da gente fazer essa revisão e garantir menores densidades no bairro, acho que a questão básica são as densidades mais baixas”. Perguntado sobre a proliferação de condomínios plurifamiliares, quer por meio de diversas casas, em fitas, assim sem grande permeabilidade entre elas, quer através de edifícios, ainda que tenham no máximo quatro andares, descaracteriza a ambiência da Vila Assunção quanto área de interesse cultural, respondeu afirmativamente (TJ-RS, 2019, p. 41).

O patrimônio cultural da Vila Assunção ainda é relevante. O planejamento urbano, por meio do Executivo, está omissivo sobre a amplitude do problema evidenciado, pois não se trata do RF especificamente, trata-se do conjunto de casos semelhantes. O MP-RS tratou apenas sobre o caso específico, não iniciou qualquer outra ação para verificar a amplitude do problema e tomar providências, como fez para o caso em tela.

O loteamento Vila Assunção foi projetado para residências unifamiliares, em lotes de, no mínimo, 360 m<sup>2</sup> com 40% de ocupação e índice de aproveitamento um. A partir do aumento do adensamento que passou a ser permitido, não foi realizada nenhuma análise sobre dimensionamento e localização das áreas para os equipamentos comunitários e dimensionamento dos equipamentos urbanos frente à demanda a ser aumentada, nem de forma geral e nem pontual para cada PEIU por meio de estudo de impacto. Isso são questões básicas que envolvem a qualidade de vida urbana e são ignoradas pelo planejamento urbano. A referência cultural, por meio da preservação do patrimônio edificado, também é qualidade de vida e continua a ser ignorada.

### 14.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS SOBRE OS CASOS SCI E RF

Os licenciamentos urbanísticos, as alterações de regime urbanístico ou quaisquer outras ações que resultem em adensamento populacional, de atividades ou de área construída, bem como trocas de uso, antes de serem realizados, necessitam de estudos técnico-científicos consistentes a fim de verificar os possíveis impactos, as demandas a serem geradas por serviços e infraestrutura e se as condições atuais suprem as demandas previstas. Essas análises devem ocorrer dentro do sistema de planejamento e serem cruzadas com análises gerais e de controle realizadas pelo sistema de forma frequente. Esses procedimentos cabem ao SMGP, conforme determinações do PDDU (1979) ao PDDUA (2010).

As demandas e os impactos gerados por PEIU, bem como por alterações inconsistentes do plano e suas legislações ou flexibilizações, são sócio-espaciais e assim devem ser analisados. Se as condições espaciais não suprirem as demandas geradas, deve ser estimado o custo das transformações necessárias para supri-las e mitigar ou compensar os impactos. É necessário também definir quem vai arcar com esse custo e se isso é considerado uma melhoria das condições sócio-espaciais, tanto pela sociedade como pelo planejamento urbano. A análise deve ser realizada por meio de critérios técnicos consistentes e de modo a considerar todas as variáveis e os dados que o planejamento urbano compreende, inclusive os ambientais.

Os casos do SCI e do RF são de PEIU que foram analisados por meio de EVU. Os estudos de impacto não demonstraram consistência e ignoraram os itens de análise para PEIU, bem como as diretrizes gerais da política urbana. Relação entre as diretrizes gerais, itens mínimos de análise do EIV, itens de análise para PEIU e questões que deveriam ser analisadas nos casos SCI e RF no Apêndice O. No caso SCI, a análise foi essencialmente viária, a maioria dos demais itens de análise foram ignorados, o que foi ratificado nos TCs para concertação. No caso do RF, praticamente nada foi analisado, a não ser o projeto em si, sem qualquer relação com o entorno, o estudo não extrapolou a análise do cumprimento do plano diretor, ou seja, a função do instrumento não foi cumprida e não foi analisada a questão do patrimônio cultural, embora um dos itens de análise de PEIU seja patrimônio ambiental, no que se refere à manutenção e à valorização. A conclusão sobre o estudo foi a “lei foi cumprida”, mas a conclusão final foi de que houve dano ao patrimônio cultural. O dano não foi identificado no EVU, os profissionais envolvidos com o estudo não o identificaram. A aplicação do EVU, nos dois casos, foi falha.

As práticas de planejamento urbano, em Porto Alegre, renunciaram a utilização de seus instrumentos técnicos e princípios voltados aos interesses da sociedade e demonstraram não

ter condições de monitorar e nem de sequer prever os impactos das desregulações e flexibilizações que têm sido realizadas de forma massiva e deliberada. A coerência e a consistência do sistema de planejamento, com base em critérios técnico-científicos e em decisões políticas democráticas, com base nos interesses da sociedade, devem ser asseguradas pelo Executivo e fiscalizados e auxiliados pelo Legislativo. O não cumprimento dessas condições, de forma massiva e deliberada, indica um problema institucional de Estado. A ausência ou omissão do Executivo e do Legislativo, frente a problemas desse tipo, gera um problema institucional de Estado.

Determinados empreendimentos ou atividades tendem a atrair outros empreendimentos ou atividades para o seu entorno, sejam comerciais ou residenciais. O caso do SCI demonstrou os adensamentos que ocorreram no seu entorno e ao longo da Av. Nilo Peçanha, via de ligação entre o local e onde estavam concentrados os adensamentos da cidade. Essa região ampliou e tornou-se o Corredor de Centralidade Nilo-Anita, no PDDUA (1999), o que representou, segundo Steigleder (2021), um estímulo legislativo para a atração de novos empreendimentos imobiliários de grande porte. Contudo a PMPA não demonstrou ter realizado um estudo para avaliar os impactos da alteração normativa no adensamento da região e na capacidade de carga da infraestrutura viária e do sistema de transportes. Os adensamentos foram aprovados e mitigados ou compensados por meio de análises voltadas aos impactos essencialmente viários e de forma pontual. A análise continua a ser incompleta em relação aos itens de análise de PEIU via EVU.

Não há medidas que melhorem a qualidade ambiental do território como um todo, apontou Steigleder (2021), à exceção das obras de microdrenagem e viárias, que são as predominantes, e a abordagem é pontual: cada empreendimento é licenciado isoladamente e com pouca interação com o seu entorno imediato. A visão que orienta o licenciamento urbanístico é pontual e não tem se mostrado eficiente para enfrentar impactos cumulativos e sinérgicos de vários empreendimentos localizados em uma mesma região. Situação semelhante foi concluída por Steigleder (2021, p. 433) ao analisar licenciamentos urbanísticos e ambientais:

Os impactos negativos de um projeto não se limitam à escala geográfica do lote ou da gleba em que está inserido. Interagem sinergicamente, aditivamente, com os impactos oriundos de outros empreendimentos e situações urbanas e são multidimensionais. Embora sejam agressivos à qualidade de vida da população, podem ser menosprezados quando se considera, no licenciamento, apenas a escala do lote que sediará o projeto urbano e o seu entorno imediato. Esta escala de avaliação e de intervenção estatal não garante a integração das análises dos componentes ambientais,

econômicos, sociais e paisagísticos, presentes nos processos decisórios que subsidiam o planejamento urbano.

Não há uma visão de conjunto e nem integração sequer nas análises de impacto dos licenciamentos urbanísticos. Planejamento urbano não é levantar impactos depois de materializados, apenas no momento de revisão do plano diretor, como tem sido feito, em Porto Alegre, e criar a expectativa de que será possível resolver alguma coisa. Também não é esperar a revisão do plano para começar a pensar sobre como resolver problemas que estão evidentes diante de impactos já identificados. O planejamento realizado, em Porto Alegre, é o empírico, definido por B. Silva (1959) pelos “entusiastas do planejamento”, que atuam de forma limitada para o licenciamento urbanístico pontual.

A análise de estudos de impacto, como, por exemplo, EVU e EIV, como ferramenta do planejamento urbano, é técnica e a decisão é política, dentro dos limites estabelecidos pela análise técnica. A decisão política não pode negar os critérios técnicos. Na tomada de decisões, em planejamento urbano, seja para alterar um plano, uma lei ou aprovar um empreendimento – por exemplo, o PEIU – é importante destacar que as opções não são restritas a tudo ou nada, como tem sido o *modus operandi* do CMDUA, onde, geralmente, o processo tramita até o empreendedor obter tudo o que deseja. Planejamento urbano demanda competência técnica e vontade política, essa deve valorizar aquela. Entretanto interesses e conveniências particulares passaram a controlar o planejamento urbano, de modo a reduzir a competência técnica.

O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, não garante o cumprimento da função social da propriedade, muito pelo contrário e, como demonstrado, pode até mesmo violar a função social e gerar diversos danos. O planejamento municipal mostrou-se incapaz de preservar os bairros cidade jardim em Porto Alegre. O mercado imobiliário se apropriou desse conceito, instituído pelo plano, como também faz com outros, sem nem saber o que significam ou representam na materialidade local. De forma contraditória, o conceito cidade jardim foi vinculado a um projeto cuja decisão judicial, com base em depoimentos técnicos, foi de dano ao conceito materializado de cidade jardim no bairro Vila Assunção. O caso RF deixou o problema mais evidente porque foi judicializado, mas há vários outros casos, de maior impacto negativo ao patrimônio cultural, que são amplamente ignorados. O Executivo municipal não cumpre com as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, tampouco o plano diretor as cumpre e o Legislativo ignora a situação.

O regime urbanístico, quando alterado, ou as exceções criadas, ambos para permitir aumentar a área construída, são analisados de forma pontual, restrita a um projeto e a um lote,

para atender a interesses particulares e específicos, ou sequer são analisados. Os políticos os veem apenas como pequenas exceções, na busca pelo apoio político, e as melhorias sócio-espaciais, quando não são ignoradas, são algo secundário ou um efeito colateral. As repercussões das alterações não são analisadas de forma ampla e em diferentes cenários.

O PEIU se materializou como flexibilização do plano diretor e o EVU tornou-se o principal meio. Os casos apresentados demonstram as análises inconsistentes e apontam que o PDDUA e o EVU, da forma como são aplicados, não têm condições de assegurar o cumprimento da função social e nem das diretrizes gerais da política urbana. Situações de diversas cidades demonstram os efeitos dos impactos negativos na qualidade de vida da população decorrentes dos impactos que deveriam ser identificados e tratados conforme os itens mínimos de análise do EIV definidos no Estatuto da Cidade. Sequer as diretrizes gerais da política urbana se materializam. O planejamento urbano falho faz necessária a intervenção do Judiciário a fim de tentar reduzir danos à sociedade que se encontra desamparada, tanto por parte do Executivo quanto do Legislativo. A ausência política desses dois poderes, por interesses e motivos diversos, como os apresentados e também os analisados por Hirschl (2019), que serão apresentados, no Capítulo 18, transfere o local de decisão de questões políticas para os tribunais, o que indica uma possível crise institucional.

A legislação, principalmente de direito urbanístico, o que inclui o Estatuto da Cidade, não é garantia do planejamento urbano e nem o plano diretor. Não basta ter estudo de impacto instituído no município, é necessário ir além da positivação. O mesmo se aplica ao planejamento: a legislação, como um contrato social, firmado pelo Executivo ou pelo Legislativo, não é garantia alguma à sociedade quanto à sua aplicação, pois depende da competência técnica acompanhada do devido apoio político.

O procedimento descrito, bem como a coerência e a consistência do sistema de planejamento, com base em critérios técnico-científicos e em decisões políticas democráticas, com base nos interesses da sociedade, devem ser assegurados pelo Executivo e fiscalizados e auxiliados pelo Legislativo. O não cumprimento dessas condições, de forma massiva e deliberada, indica sintomas de uma crise político-institucional.

## CAPÍTULO 15 | O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO APLICADO AO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

O rumo da pesquisa demandou a identificação das características do planejamento estratégico, aplicadas ao planejamento urbano, que começaram a aparecer, em Porto Alegre, quando foi criado o Plano Conjunto, em 1987, e ficaram evidentes a partir do PDDUA (1999). O objetivo deste capítulo é dar continuidade na análise dentro do contexto do planejamento estratégico e do neoliberalismo. Aos poucos, em Porto Alegre, verifica-se a utilização do SMGP e sua transformação voltada aos princípios do “planejamento urbano estratégico”.

Um dos marcos do neoliberalismo foi o Consenso de Washington e as novas políticas internacionais, que se projetaram para as escalas nacionais, como uma resposta à crise do Estado dos anos 1980 e à globalização da economia, dois fenômenos que impuseram a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia. Diante da inflação, do desemprego, da queda de lucros e da desaceleração do crescimento, Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, no Reino Unido, adotaram políticas fundadas em desregulamentação, que questionaram a política do Estado de Bem-Estar Social, a regulação keynesiana<sup>214</sup> macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social e a limitação do setor privado por meio de regulamentações escritas.

No contexto neoliberal, a desregulamentação visa liberdade às forças do mercado sob a justificativa de atingir um "equilíbrio" entre os interesses em um ambiente institucional não intervencionista, sem burocracia, sem padrões e com um Estado mínimo. O papel do Estado passou a ser visto como subsidiário em relação ao cidadão, que deve autoprover suas

---

<sup>214</sup> O Keynesianismo, também chamado de Escola ou Teoria Keynesiana, defende a intervenção do Estado na organização econômica de um país. O Estado tem deveres a cumprir para proporcionar uma vida digna à sociedade, como, por exemplo, oferecer benefícios sociais (seguro de saúde, seguro-desemprego, salário mínimo, férias remuneradas, dentre outros), o que levou ao conceito de Estado do bem-estar social. O Keynesianismo surgiu na década de 1930 e sua teoria econômica foi exposta na obra “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, publicada em 1936. A teoria surgiu no contexto em que o sistema capitalista e liberal passava por crises de produção e desemprego, verificou-se que mercado não era capaz de se regular sozinho e que o Estado deveria intervir na economia por meio de investimentos, empresas e regulamentações. Um exemplo da aplicação da teoria foi o New Deal (1933 a 1937), implementado pelo presidente estadunidense Franklin Roosevelt, para acabar com a Crise de 1929. Após a II Guerra, o modelo econômico keynesiano foi aplicado em alguns países para sua reconstrução e o resultado foi a criação de empresas estatais, regulamentação do mercado e direitos trabalhistas. O aumento das desigualdades sociais, da inflação e do desemprego, na década de 1960, fizeram o pensamento keynesiano sofrer diversas críticas por parte dos liberais. Na década de 1990, o keynesianismo foi esquecido diante do avanço do neoliberalismo no contexto da globalização e da abertura do mercado internacional. O neoliberalismo é uma atualização do liberalismo e defende a privatização de empresas estatais, a abertura econômica dos mercados nacionais e a livre circulação de capitais internacionais. O Keynesianismo econômico é oposto aos ideais do liberalismo econômico e do neoliberalismo, que prezam pela iniciativa individual e a não intervenção do Estado no mercado.

necessidades, e, dentro da visão de Estado mínimo, procedeu-se a privatização de empresas públicas e o movimento geral de desregulamentação da economia e de abertura dos mercados internos. A questão é como isso repercute no planejamento urbano.

Se o planejamento urbano, em Porto Alegre, é falho, o que está relacionado ao SMGP, não há condições de incrementar o planejamento estratégico sem correr riscos de retrocessos. A concepção de planejamento estratégico, aplicada ao planejamento urbano, analisou Steigleder (2021), em casos nos Estados Unidos e na Espanha, seguiu uma metodologia que levou a resultados diferentes dos que foram obtidos no Brasil, mais especificamente, em Porto Alegre. A concepção de planejamento estratégico, adotada pelo PDDUA (1999), resultou apenas em aspectos de interesse do mercado imobiliário, fomentou práticas especulativas e dissociadas de estratégias de desenvolvimento mais amplo da cidade, demonstrou a autora.

No planejamento estratégico, são levantadas as oportunidades, os perigos, as debilidades, as potencialidades, as ameaças e as fortalezas do território e da sociedade local, ou seja, é a aplicação da matriz SWOT<sup>215</sup> para posterior elaboração de estratégias e planos de negócios para o Estado atrair a iniciativa privada a fim de viabilizá-los. A metodologia, explicou Steigleder (2021), compreende a elaboração de um diagnóstico que identifica as características espaciais, econômicas, sociais e culturais que podem agregar valor para a cidade. Na sequência, é elaborado um plano de ação, contendo políticas e projetos estratégicos, que se valem do *marketing* urbano e da comunicação para engajar os diversos atores sociais no processo de sua implementação, que depende da cooperação público-privada para o seu financiamento.

O plano passa a ser o ponto de partida para as negociações. O plano estratégico, explicou Carlos Vainer (200), não se confunde com um plano de ordenamento urbano, de caráter vinculante e conformador de direitos de propriedade, mas induz a sua elaboração, pois os projetos estratégicos necessitam ser contemplados pelo "plano urbanístico", já que dependerão de um regime urbanístico específico. Contudo, isso não significa que o regime não será flexibilizado, pelo contrário, ele serve como moeda de troca.

As etapas de acompanhamento da implementação do plano estratégico e o monitoramento estão incluídos na metodologia, mas a abordagem é flexível e o plano é compreendido como um processo em aberto, suscetível à constante adaptação e revisão que, nesse caso, são as flexibilizações de forma massiva e deliberada. Essas etapas, se realizadas

---

<sup>215</sup> A matriz SWOT ou FOFA é uma técnica de planejamento estratégico utilizada para auxiliar pessoas ou organizações a identificar forças, fraquezas, oportunidades, e ameaças relacionadas à competição em negócios ou planejamento de projetos.

dentro do SMGP, de forma consistente e coerente, no caso de Porto Alegre, teriam condições de reduzir os possíveis riscos e danos sociais.

A crítica, feita ao PDDU (1979) – rígido, normativo, etc. –, cabia ao planejamento urbanístico e não ao planejamento como processo, no período do planejamento integrado. Contudo, como o processo não fora institucionalizado, a crítica coube ao que estava institucionalizado. Os referenciais teóricos do planejamento estratégico foram adotados na elaboração do PDDUA (1999), que contou com a assessoria de consultores catalães, em um contexto de crítica ao planejamento normativo, considerado “insuficiente para imaginar situações imprevistas” e incapaz de oferecer espaços para a inovação, explicou Steigleder (2021). Há referência expressa a conceitos próprios do planejamento estratégico no texto do PDDUA (1999) consolidado em PDDUA (2010), que tratou do PEIU como uma “operação urbana concertada”, a fim de viabilizar a flexibilização do regime geral imposto pelo zoneamento, que deveria contar com ampla participação popular, identificou Steigleder (2021).

A institucionalização parcial do planejamento urbano foi utilizada como justificativa para romper com a concepção de planejamento, que foi criticada com base no plano físico-territorial, já que não foram significativos os avanços na elaboração de planos e políticas multissetoriais, nem mesmo setoriais e, muito menos, a implementação do sistema de planejamento. As análises para a elaboração dos planos, nos anos 1960 e 1970, foram ampliadas para incluir o campo da sociologia e da economia, bem como questões político-institucionais, mas os resultados das etapas seguintes continuaram a ser predominantemente físico-territoriais e voltados ao regime urbanístico.

O enfraquecimento do planejamento urbano regulatório, a partir dos anos 1970, analisou Marcelo Lopes de Souza (2016), deu origem a uma grande diversidade de “tipos” de planejamento urbano, como, por exemplo, o planejamento de facilitação (*leverage planning*), que se ajusta aos interesses imediatos do capital e serve para estimular a iniciativa privada por meio de vantagens. É uma transição da concepção de planejamento para a de gestão. O planejamento estratégico está entre um dos modelos de planejamento urbano que concorrem para ocupar o trono deixado vazio pela derrocada do “tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário” planejamento, analisou Vainer (2000).

A questão urbana da segunda metade do século XX remetia a temas como, por exemplo, crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos coletivos, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo. A nova questão urbana passou a ter

como nexos central a problemática da competitividade urbana, explicou Vainer (2000). As cidades passaram a competir pelo investimento de capital, pela atração de negócios e indústrias, ou seja, a cidade se tornou uma empresa que compete com outras cidades-empresa para atrair empresas. Os políticos se tornaram “políticos empreendedores e empresários urbanos” do tipo que não investe os seus “recursos próprios” para não correr riscos. No caso do planejamento estratégico, a titular dos recursos aplicados, pelos políticos, é a sociedade e, no Brasil, o investimento é de alto risco para a sociedade.

A analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta administrativa ou meramente gerencial ou operacional. É o conjunto da cidade e do poder local que é redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são ressignificados, numa operação que tem como uma de suas bases a transformação da cidade em sujeito/ator econômico e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados, analisou Vainer (2000). Nesse caso, é possível afirmar que as institucionalizações são redefinidas – estruturas, sistemas, práticas, regras, etc. – como pode ser verificado no caso de Porto Alegre, como resultados do planejamento estratégico.

A competição entre "empresas" deixou de ser local e passou a ser internacional. Os Executivos municipais, estaduais e federais que não atenderem aos interesses internacionais do mercado terão suas inserções e relações reduzidas no mercado. Nessa relação comercial, os instrumentos de flexibilização e até mesmo de desregulamentação do licenciamento urbanístico e as parcerias público-privadas são essenciais. Não haver um processo e nem um sistema de planejamento adequados e qualificados para identificar, regular, cobrar e monitorar os encargos que cabem ao empreendedor, por serem ônus urbanísticos cuja responsabilidade é deste e impacta em seus lucros, mostra-se muito conveniente. O licenciamento urbanístico falho e desvinculado de um sistema de planejamento é essencial para reduzir ou eliminar os encargos.

Os encargos, explicou Steigleder (2021), são ônus urbanísticos exigíveis daqueles que se beneficiam do empreendimento e que necessitam conectá-lo com a cidade preexistente a fim de que os lotes, como produtos imobiliários, possam ter acessibilidade e ser comercializados. São exigíveis com amparo nos deveres constitucionais do Estado e dos particulares de observância do princípio da função social da propriedade e da cidade e do princípio da proteção

do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Coexistem com as restrições legais ao direito de construir e ao livre exercício de atividade econômica, especificadas em leis especiais em virtude das características do imóvel (bem dotado de valor cultural, inserido em área de preservação permanente, etc.) (STEIGLEDER, 2021). Contudo, o problema é que nem sempre os deveres constitucionais são cumpridos e o princípio da função social da propriedade e da cidade é abstrato.

Os encargos não são devidamente identificados e, muito menos, cobrados, como pode ser verificados nos TCs elaborados e firmados pela PMPA decorrentes de EVUs. O PDDUA cria incentivos ao adensamento de regiões e à instalação de polos geradores de tráfego sem considerar as capacidades de carga, o que ficou evidenciado no incremento da saturação das vias localizadas no entorno imediato dos PEIU-2 analisados por Steigleder (2021). Os impactos identificados e tratados na aprovação dos projetos e no licenciamento urbanístico são essencialmente os viários e de drenagem urbana que guardam relação causal direta com o projeto, concluiu a autora.

A concertação urbanística, por meio de TCs, analisou Steigleder (2021), não ampliou as obrigações urbanísticas e ambientais previstas na legislação para a qualificação dos espaços públicos urbanos. Os acordos foram firmados caso a caso e pautados pela discricionariedade dos técnicos da CAUGE. Esta discricionariedade é viabilizada pelos conceitos indeterminados presentes no PDDUA, justamente com o objetivo de oportunizar os espaços de concertação. A regulação urbanística que dá sustentação ao Plano Diretor Estratégico, dentro do PDDUA, é descontextualizada das demandas da totalidade do território e trabalha com a lógica de customização de padrões urbanísticos conforme a demanda do mercado imobiliário (STEIGLEDER, 2021). É um desafio a ser enfrentado.

O processo de planejamento pretendia estabelecer conceitos, padrões e uma flexibilidade para casos específicos serem tratados dentro do sistema de planejamento. Entretanto a flexibilização eliminou os padrões e começou a ser instituída por meio de princípios amplos, no PDDUA (1999), em que tudo cabe e não há um sistema para articulação e nem condições para controle. É mais fácil flexibilizar uma interpretação de princípios do que padrões, definições, planos ou legislações coesos e sistematizados. Os princípios são amplos a fim de evitar o controle, a contestação e qualquer desgaste para obter flexibilizações. No contexto de indefinições e flexibilizações para o licenciamento urbanístico, Steigleder (2021) apontou como inaceitável que os empreendedores privados ditem a prioridade dos

investimentos públicos em obras viárias que são de seu interesse, porque ampliam a acessibilidade a seus empreendimentos, bem como aumentam a valorização.

O diagnóstico é universal, apontou Vainer (2000), as propostas constantes nos planos estratégicos, sejam quais forem as cidades, são parecidas. Todos devem vender a mesma coisa aos mesmos compradores virtuais que, invariavelmente, têm as mesmas necessidades. É evidente a preferência pelos investidores internacionais, o governo local deve promover a cidade para o exterior, ela deve ser “exportada”. O modelo de abertura e extroversão econômicas, propugnado pelo neoliberalismo, aplica-se à cidade.

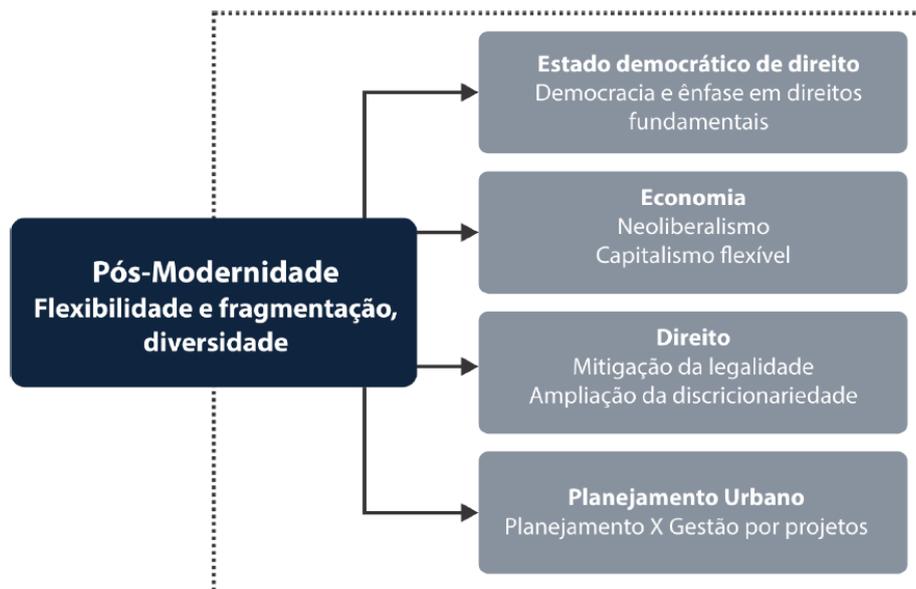
Um exemplo de tipo de cliente, descrito por Vainer (2000), foi a Euronews, ao selecionar a cidade para implantar seu centro de produção e emissão, que analisou os seguintes critérios: acesso à cidade a partir das capitais europeias por via aérea, rodoviária e ferroviária; recursos em telecomunicações terrestres e por satélite; condições infraestruturais para as edificações previstas; condições de acessibilidade da área de implantação das edificações; garantia de moradia para os empregados em condições financeiras favoráveis; legislação trabalhista; custo de vida; equipamentos culturais e esportivos; apoio financeiro, subvenções e avais bancários; legislação financeira e fiscal. A cidade foi transformada em coisa a ser vendida e comprada, “[...] tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobre tudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis” (VAINER, 2000, p. 83).

O solo urbano tornou-se um ativo com alto potencial de lucro, mas demanda flexibilizações, porque está limitado pelo regime urbanístico, e redução de encargos. Quando não for possível adquirir o solo, por ser de posse pública, a solução é a Parceria Público-Privada (PPP), no “mercado de PPPs” – pois as cidades estão à venda –, onde muitas flexibilizações podem ser negociadas, inclusive benefícios fiscais, como foi analisado em Tochetto e C. F. Souza (2018). Sobre o resultado, se acrescentado um discurso de mercadoria de luxo e exclusividade, é possível aumentar um ainda mais o lucro. Nesse processo, destacam-se os empreendedores da iniciativa privada, já conhecidos, e os “novos”, que são o “político-vendedor urbano”, “político-empendedor urbano” e “político-empresário urbano”. Todos ficarão com a maior parte dos lucros. De modo geral, os “novos” se sentem nos altos cargos ou na diretoria da “cidade-empresa”, fazem o papel de viabilizadores e facilitadores e lucram com a manutenção ou a ascensão de suas posições políticas ao manipular, empreender e investir com o capital

social. No campo da política, Steigleder (2021) apontou que a flexibilidade manifesta-se por meio da implementação de um modelo de gestão concertado entre o Estado e os atores econômicos, em um cenário de globalização financeira e de desregulamentação, onde o ente estatal procura se aproximar do setor privado por meio da cooperação mútua e do diálogo, inclusive como estratégia de financiamento do desenvolvimento econômico. Práticas desse tipo poderiam não oferecer riscos à sociedade dentro de um sistema de planejamento com profissionais devidamente capacitados e pautado nos princípios, estruturas e procedimentos, conforme pretendiam os projetos de lei analisados, mas nem as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (2001) são seguidas.

O solo urbano é um ativo, a cidade é uma mercadoria a ser vendida e “este projeto de cidade implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania”, explicou Vainer (2000, p. 78). Nesse contexto, o discurso democrático e o processo participativo são utilizados para chancelar os interesses empresariais, de modo a contar com o apoio da população que, na maioria das vezes, não compreende a situação e, muito menos, consegue discernir o que está sendo negociado, o que vai ganhar e o que vai perder. O importante é que a população “compre a ideia” de forma democrática. Num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda, o *marketing* urbano se impõe como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão das cidades. Para Vainer (2000, p. 78<sup>o</sup>), isso é a base para compreender o comportamento de muitos prefeitos, “[...] que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos”.

O meio neoliberal, onde ocorrem as ações dos agentes estatais, pode vir a dissolvê-las e culminar em retrocesso social, como, por exemplo, a eliminação de posições jurídicas constitucionais duramente conquistadas no campo dos direitos fundamentais sociais e culturais, alertou Steigleder (2021). Os efeitos da ação dependem não apenas do seu autor, mas também das condições próprias do meio onde as ações acontecem, conforme Quadro 42. Nessas condições e em meio a um processo de redefinição político-institucional, com o vazio do planejamento urbano, o risco de retrocesso social é enorme, conforme pode ser verificado no momento atual.



Quadro 42: Pós-modernidade e suas consequências.  
 Fonte: Steigleder (2021).

Sob o princípio de que o projeto deve prevalecer em relação ao plano para atuar na imagem da cidade e atrair investimentos econômicos, Steigleder (2021) demonstrou que as novas demandas sobre o planejamento urbano, no Brasil, dependem da flexibilização do regime de uso e ocupação do solo e de oportunidades de concertação entre o governo local e os empreendedores. Os planos diretores elaborados sob essa concepção apresentam justamente as características criticadas por Campos-Filho (2017) e apontadas pela autora, ou seja, estão repletos de conceitos indeterminados e cláusulas gerais que ampliam a discricionariedade do planejador e dos técnicos dos órgãos públicos, de tal forma que os projetos urbanos considerados de maior interesse do mercado possam ser analisados conforme as peculiaridades do caso concreto, sob a lógica de que a compatibilização do projeto com o bem comum pode ser averiguada à luz das especificidades fáticas.

O planejamento estratégico, aplicado ao planejamento urbano, tornou-se estratégia de licenciamento urbanístico e de parcerias público-privadas, ambos descolados da concepção de planejamento e de qualquer agência de planejamento, muito menos de planejamento urbano. O escopo das agências passou a ser de gestão. O “planejamento urbano” tornou-se uma elaboração em série de planos físico-territoriais a serem flexibilizados. É em série devido à frequência, período de revisão a cada dez anos, definido do Estatuto da Cidade (2001), e porque segue um padrão difundido de forma massiva para atender às demandas do planejamento estratégico. Esses planos estão voltados aos instrumentos de licenciamento urbanístico, de onde decorre o regime urbanístico, para atender a interesses específicos, entre

eles e principalmente, flexibilizações e parcerias público-privadas viabilizadas com falta de consistência, de coerência, de critérios técnicos e de responsabilidades sociais, o que inclui as urbanas e ambientais.

## **CAPÍTULO 16 | SINTOMAS RECENTES DE UMA CRISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL**

O planejamento estratégico evidenciou e, ao mesmo tempo, colaborou para sintomas de uma crise político-institucional que atinge o planejamento urbano, no Brasil, a partir dos conceitos mais básicos de planejamento. Ao comparar o planejamento estratégico aplicado ao planejamento urbano na Europa e na América Latina, Steigleder (2021) chegou à seguinte conclusão: naquela, os projetos têm um caráter mais amplo e são entendidos como uma atuação pública, sobre um segmento da cidade, articulada a uma visão global da mesma; nesta, a escassez de recursos públicos implica a participação do Poder Público para atrair investimentos por meio de desregulamentação e de flexibilizações na legislação urbanística, com vistas à desoneração do empreendedor privado de custos de urbanização. O resultado obtido, pela autora, foi que o projeto é tratado como “motor do desenvolvimento” nas cidades latino americanas, onde a gestão da cidade é enfatizada por projetos atomizados, com fraco controle social e debilitação do planejamento urbano de médio e longo prazos.

Na fala de abertura da *Conferência de Avaliação do Plano Diretor (PMPA, 2023a)*<sup>216</sup>, para a revisão do PDDUA (2010), etapa em que a sociedade participou, fez recomendações e votou sobre essas, o secretário da SMAMUS apresentou uma visão de plano diretor limitada ao regime urbanístico e a projetos da iniciativa privada. Os demais representantes de Estado, como, por exemplo, Prefeito Municipal, Presidente da Câmara Municipal, representante da Assembleia Legislativa do RS, na fala de abertura, abordaram questões evasivas com pouca ou nenhuma relação com o objetivo da conferência. Posteriormente, a Diretoria de Planejamento Urbano da SMAMUS expos que “o plano diretor é o projeto da cidade e aborda a infraestrutura”, criticou a parte normativa do plano e chamou atenção para a estratégica, no

---

<sup>216</sup> A Conferência de Avaliação do Plano Diretor, realizada na PUCRS, ocorreu em três dias. No primeiro dia, foram apresentadas 14 palestras sobre os sete eixos temáticos: Desenvolvimento Social e Cultura; Ambiente Natural; Patrimônio Cultural; Mobilidade e Transporte; Desempenho, Estrutura e Infraestrutura Urbana; Desenvolvimento Econômico e Gestão da Cidade. No segundo, os participantes se dividiram em salas menores para discutir exclusivamente cada um dos temas e elaborar recomendações. No terceiro, ocorreu a votação das recomendações.

sentido de que o plano é muito rígido e regrava apenas o espaço privado. Não foi exposta, à população, nenhuma concepção política e nem técnica sobre planejamento urbano e o papel de cada parte envolvida no processo, como ponto de partida para as atividades da revisão, o que levanta a questão sobre a consistência de uma consciência política e técnica de planejamento urbano nas instituições.

Em Porto Alegre, planejamento urbano e planejamento estratégico se confundem, bem como plano diretor e plano estratégico, e, acima tudo, plano e planejamento. As concepções de planejamento e de plano diretor foram perdidas, o que impossibilita uma prática de Estado que decorra delas, como, por exemplo, poderia ser o planejamento estratégico incrementado a um planejamento urbano institucionalizado. A institucionalização do planejamento integrado poderia ter criado as condições necessárias para isso, mas o que criou acabou por ser acusado e recusado. Há um vazio institucional, profissional e político a ser ocupado, que é justamente onde está a maioria dos problemas de planejamento analisados nesta pesquisa. A situação mostra-se evidente a partir do PDDUA (1999), da trajetória da SPM e da SMAMUS, que estão absorvendo e incluindo, em suas práticas, o planejamento estratégico de forma indiscriminada e sem qualquer reflexão crítica.

O eixo temático *Gestão da cidade*, conforme definido na primeira oficina realizada no segundo dia da Conferência (PMPA, 2023a), trata sobre o sistema de planejamento, momento em que, novamente foi confirmado, por servidores públicos do município, que o SMGP não foi implementado. Diante da ausência desse sistema, o que existe, conforme já verificado, é um sistema de licenciamento urbanístico que demonstra estar corrompido, pois não há transparência do processo e nem dos resultados, as análises de impacto são inconsistentes, os estudos de impacto e os termos de compromisso não são divulgados, não há monitoramento, o processo é falho, etc. Exemplos de práticas que corrompem o sistema, além das analisadas nesta pesquisa, foram expostas e analisadas também por Vanesca Buzelato Prestes (2018), em *Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*.

A cortina de fumaça para o problema foi apresentada na palestra da 2ª *Oficina Temática do Eixo 7 – Gestão da Cidade* (PMPA, 2023b) da revisão do PDDUA. A dinâmica da oficina foi introduzir o tema do eixo temático para posterior participação da população com recomendações. A palestra foi direcionada à gestão, mais empresarial e de pessoas do que urbana, ignorou o sistema de planejamento e teve a intenção deliberada de cancelar os princípios do planejamento estratégico, especialmente práticas massivas de desburocratização,

de flexibilizações e de parcerias público-privadas. No tópico *o zoneamento e a cidade*, foram expostas as seguintes relações e definições: “cidade é economia. Para onde vou, onde trabalho, onde me divirto, onde quero morar, onde compro”; “zoneamento. O uso do solo inclusivo”; “parâmetros urbanísticos como atratores não como restrição ao uso e a ocupação”; “instrumentos urbanísticos. O solo é o principal ativo de uma cidade”. A institucionalização dessas definições e relações para práticas dentro de um sistema corrompido representa elevado risco de retrocesso social em termos de política urbana e, como já apontado, de direitos fundamentais sociais e ambientais.

Na transposição dos conceitos de planejamento estratégico para o Brasil, alertou Steigleder (2021), é necessário ter cautela e considerar o contexto histórico patrimonialista e clientelista que caracteriza a formação da administração pública brasileira, em que o relacionamento público-privado é vulnerável ao tráfico de influências. Tanto a rigidez burocrática como a flexibilidade desprovida de racionalidade podem ser portas abertas a práticas corruptivas, além do que não se pode ignorar a coincidência entre a adoção destes novos instrumentos concertados e a proposição de políticas neoliberais a partir dos anos 1980 que vulnerabilizam o nível de proteção do meio ambiente e dos demais direitos sociais, destacou a autora.

A Operação Urbana Consorciada e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), semelhante a Outorga Onerosa do Direito de Construir, mas para viabilizar usos não permitidos, foram apresentadas, pela palestrante, como casos de sucesso no município de Fortaleza, figuras 12 e 13. Contudo, em nenhum momento, foi abordado como esses instrumentos, trâmites e resultados estão vinculados ao sistema de planejamento urbano, se é que esse existe, e, muito menos, como são identificados e abordados os impactos. É um *marketing* para “vender” essa concepção para a população “comprar” no sentido de acreditar “cegamente” que será beneficiada, sem saber ao certo o que está “comprando”, e demandar isso ao poder público, que carece de condições técnicas e políticas para o planejamento urbano coerente e consistente.

Na palestra, não foram apresentadas as repercussões sócio-espaciais e o que mudou na qualidade de vida de quem mora e de quem frequenta a região, exemplos de impactos negativos e positivos, o que foi negociado em troca do que especificamente. Os resultados foram apresentados de forma superficial e tendenciosa, foram apenas valores monetários do que o Executivo deixou de gastar, mas essa “economia” não foi relacionada com o orçamento

municipal para demonstrar sua relevância e qualquer repercussão econômica, como, por exemplo, comparação do quanto poderia ser aumentado em determinadas rubricas do orçamento.

## Caso Fortaleza

### Operações Urbanas Consorciadas

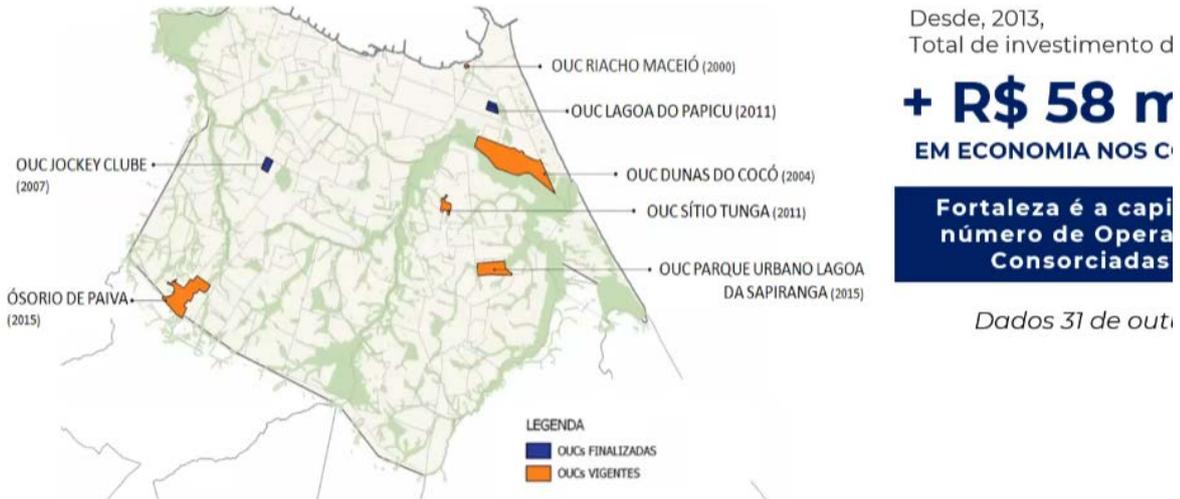


Figura 12: Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza.  
Fonte: PMPA (2023b).

## Caso Fortaleza

### Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU)

**+ R\$ 127 milhões**  
em economia aos cofres públicos

\* Previsão de arrecadação até 2024\* através de termos de compromisso firmados até junho 2020

Dinamização urbanística e socioeconômica mediante flexibilização urbanística de projetos especiais

**EDIFÍCIO SÃO CARLOS**

**ANTES**      **DEPOIS**

**Antes**  
Diversas Atividades Comerciais

**Depois**  
Residencial Multifamiliar

Ampliação do Potencial Construtivo  
Permissão para Alteração do Gabarito - 125m (40 andares)  
**Contrapartida | R\$13 milhões**

**13 CON EDIF**  
\* Con

Figura 13: Outorga Onerosa de Alteração de Uso em Fortaleza.  
Fonte: PMPA (2023b).

O ambiente político-institucional está direcionado aos interesses individuais e os interesses sociais ficam em segundo plano, como pode ser verificado nos PEIUs, nas práticas de planejamento urbano da PMPA, nos instrumentos de planejamento utilizados, nas legislações urbanísticas elaboradas e na forma como são aplicadas. As práticas de planejamento urbano tornaram-se práticas de gestão de interesses e de conveniências que percorrem o ambiente político-institucional e ignoram questões técnicas, sociais e até mesmo o Estatuto da Cidade (2001). O Estado não conseguiu direcionar o mercado e aquele acabou controlado por este na prática de um planejamento primário – que não é planejamento –, cujo sentido é a tomada de decisões de forma dispersa em sequência. A lógica e as decisões são com base no mercado, as decisões são tomadas a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado, o que não significa abrir mão de uma clara e decisiva intervenção estatal, desde que voltada para os interesses constituídos e dominantes no mercado.

As “lições aprendidas com as cidades e com as pessoas”, relatadas e divulgadas pela palestrante, na 2ª oficina (PMPA, 2023b), foram:

- Público *versus* Privado ou Público-Privado?
- Planeje com foco no seu Cliente
- O Solo é o principal Ativo de uma Cidade
- Parâmetros Urbanísticos não Medem a Qualidade de uma Cidade
- Desregulamente
- Use a tecnologia para Facilitar a Vida das Pessoas
- Mensure seus resultados
- Comunique-se
- Fale | Aja Simples
- Valorize seu time

A cidade foi transformada numa “cidade-empresa” que tem alto potencial de lucro, mas o Estado não tem condições de planejar e nem de geri-la. A iniciativa privada está interessada, mas a “cidade-empresa” não pode ser privatizada, pelo menos, não por completo, como ocorre com as empresas públicas. A solução são as parcerias público-privadas, que permitem conceder partes do território do município – não se trata apenas da área urbana, as áreas rurais ainda não estão em evidência – para a iniciativa privada explorar. Mas não há cultura, nem gestão e, muito menos, saber técnico para proceder com essas parcerias. A relação, na parceria público-privada extrapola os limites da concessão no contexto em que existe o “político vendedor urbano”, “político empreendedor urbano” e “político empresário urbano” e o planejamento urbano está ausente. A análise de Vainer (2000, p. 87) aponta na mesma direção:

um novo conceito de planejamento impõe novos atores; o *market lead city planning* exige que os protagonistas das ações e decisões sejam os mesmos que protagonizam as peripécias do mercado. A parceria público-privada assegurará que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão.

A repercussão da palestra foi consolidada no registro das seguintes recomendações para a revisão do PDDUA (2010): “utilizar a metodologia de operações urbanas consorciadas e outorgas onerosas, já praticadas em capitais como São Paulo, a fim de garantir e acelerar o desenvolvimento de regiões específicas através da quebra de parâmetros e flexibilizações do plano diretor para atrair investimentos específicos e aumentar a sinergia público-privada”; e “revisar e simplificar a atuação das Comissões Técnicas para análise dos Projetos Especiais, desburocratizando etapas, focando na análise dos impactos do espaço público e na promoção do desenvolvimento da cidade” (PMPA, 2023b).

A tendência, diante das análises realizadas e no contexto do planejamento estratégico aplicado ao planejamento urbano falho, juntamente com a situação recente da parceria público-privada firmada para o parque Harmonia (PMPA, 2023c), com um PEIU inserido, a partir das atribuições da SMAMUS de elaborar e controlar políticas setoriais, é a secretaria se tornar uma agência de negócios entre políticos e mercado imobiliário. A cada 10 anos, a SMAMUS tende a elaborar um plano estratégico de negócios voltado aos interesses do mercado imobiliário e a esses temas, desde que eles promovam visibilidade política e votos na eleição seguinte. A agência, na revisão do PDDUA, tende a buscar a criação do seu sistema de licenciamento e de gestão de negócios, como direcionou a palestra da 2ª oficina, para se sobrepôr ao SMGP, cuja implementação foi parcial e reduzida, para operar de forma corrompida.

### **16.1 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NA POLÍTICA URBANA**

A atuação do Judiciário, em questões de planejamento urbano e de política urbana que são técnicas e políticas, decorre da atuação questionável ou omissão do Executivo e da omissão do Legislativo quanto ao cumprimento de princípios e de condições estabelecidas legalmente por ambos. As questões urbanas e a política urbana passaram a ser judicializadas. Há uma busca sistemática e planejada aos tribunais, por parte de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, no sentido de obter, pela via judicial, a proteção de determinados interesses ou a promoção de certas agendas políticas.

A judicialização da megapolítica e a juristocracia, destacou Ran Hirschl (2006), professor de ciência política e direito, na Universidade de Toronto, são, sobretudo, um fenômeno político, e não jurídico (HIRSCHL, 2009). O não cumprimento, por parte do Executivo e do Legislativo, de suas respectivas funções cria a necessidade de atuação do Judiciário, mas isso não deve ser visto como interesse deste em tomar a posição daqueles, trata-se de um sintoma de uma crise político-institucional.

Questões políticas, que deveriam ser resolvidas na esfera política, são, cada vez mais, judicializadas. As decisões são transferidas das instituições representativas para os tribunais. Esse procedimento, que coloca os juízes em posição de tomar decisões desse tipo, Hirschl (2006) analisou e chamou de *new constitutionalism* (novo constitucionalismo) e de *judicialization of pure politics* (judicialização da política pura) em *The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide*.

O não cumprimento espontâneo da ordem jurídica constitucional por parte do Estado-Administração gera a judicialização, onde estão as decisões tomadas no âmbito do planejamento urbano, do licenciamento urbanístico e de parcerias público-privadas. São frequentes as ações judiciais que suscitam a inconstitucionalidade de planos diretores pela ausência ou pela deficiência na participação social, ou em virtude da falta de embasamento técnico, apontou Steigleder (2021), Promotora de Justiça no MP-RS. Muitas das ações questionam a legalidade formal e material de licenciamentos ambientais e urbanísticos de projetos especiais ou até mesmo a aplicação de instrumentos urbanísticos, como, por exemplo, a Operação Urbana Consorciada e Outorga Onerosa do Direito de Construir. Essa situação contribui para a criação de um ambiente juridicamente inseguro, inclusive para as oportunidades de investimentos econômicos, destacou a promotora. Cabe destacar que a mesma insegurança jurídica atinge a sociedade, seja sob o risco de retrocessos ou a falta de garantia sobre a aplicação adequada da legislação sob critérios técnicos consistentes.

Como representantes da sociedade, a atuação do Legislativo deve ser questionada, do nível municipal ao federal. A tramitação dos projetos de lei de política urbana analisados, bem como o planejamento estratégico, evidenciaram quais são os interesses que direcionam as decisões políticas no Brasil e também controlam a execução de políticas públicas. Diante da ineficiência, da ineficácia e da falta de efetividade dos Executivos e Legislativos, o único poder que resta para intervir, em um Estado Constitucional Democrático de Direito, é o Judiciário.

A política judicializada, para Hirschl (2009), pode ser dividida em três processos inter-relacionados. O primeiro processo tem origem na crescente complexidade e contingência das sociedades modernas e na criação e expansão do estado de bem-estar social moderno e suas numerosas agências reguladoras. As relações aumentaram em quantidade e complexidade e alguns tipos de relação se tornaram mais impessoais, como, por exemplo, a de trabalho. O direito passa a capturar e a criar contratos sobre as relações, entre elas a social, sobre a cultura popular e sobre a expropriação dos conflitos sociais.

No momento em que é estabelecido o contrato para definir as condições de uma relação, há a possibilidade de judicialização. Entretanto o problema não está nessa possibilidade, pois ela inicia antes e termina depois. O princípio do problema está nos agentes que atuam e tomam as decisões na elaboração e na aprovação dos contratos. Depois de aprovado, mesmo que o contrato tenha passado por procedimentos de “acomodação” e de “flexibilização”, os problemas passam a se diversificar, desde a violação massiva desses contratos, como o não cumprimento dos TCs, em Porto Alegre; passando pelo seu conteúdo, como pode ser verificado nos planos diretores municipais e nos exemplos de Hirschl (2009); até a situação mais banal de falta de controle e de fiscalização. Caso os responsáveis pelo controle e pela fiscalização se mostrem omissos ou coniventes, o procedimento passa a ser a judicialização, motivada pela falta de comprometimento do Executivo em cumprir com suas atribuições. Um exemplo dessa situação é quando a iniciativa privada não cumpre com os TCs firmados, o Executivo não adota nenhuma ação resolutiva, como, por exemplo, cassar o alvará, e o Legislativo mostra-se omissos. Foi a situação descrita, por Vizzotto, sobre as irregularidades do SCI. Caberia ao MP-RS ou a alguma outra parte externa ao Executivo ou Legislativo, ingressar com ação judicial em decorrência do não cumprimento dos TCs.

O segundo processo é a expansão das competências de tribunais e juízes quanto à definição de políticas públicas, principalmente por meio de decisões envolvendo direitos constitucionais e da remarcação judicial dos limites entre órgãos do Estado, como, por exemplo, do Executivo e do Legislativo. Esse processo também compreende as ações iniciadas por pessoas comuns, que invocam direitos para se opor a políticas, decisões e práticas do Estado, o que é descrito como “judicialização vinda de baixo”.

A judicialização do caso RF teve origem na denúncia realizada, por um cidadão, no MP-RS e mostrou como o processo de planejamento, em Porto Alegre, é falho, mesmo com plano diretor instituído. Outro caso, mais simples, mas que o torna mais grave, é o MP-RS ter de

acompanhar o processo de revisão do plano diretor e o cumprimento das diretrizes do Estatuto da Cidade, em especial seu conteúdo mínimo, conforme constou na recomendação expedida no IC 53/2015 e a participação democrática, conforme procedimento de número 01629.000.729/2019<sup>217</sup>. A lista de exemplos, só em Porto Alegre, é longa. Huyer continua a se dedicar à análise e à compreensão da conjuntura desses procedimentos no estado do Rio Grande do Sul, que reforçam sua tese de que o marco legal da legislação urbanística brasileira, o Estatuto da Cidade, vem sendo afrontado, de modo a acarretar importantes prejuízos ao espaço urbano e regional.

A necessidade da atuação de forma massiva do MP-RS nas questões urbanísticas e a consequente transformação de muitos procedimentos em inquérito civil reforçam os sintomas de uma crise político-institucional. A intensidade e a quantidade dos sintomas tende a configurar uma crise de Estado. Políticos tomam decisões questionáveis ou não tomam nenhuma decisão, para que outros as tomem. Até que ponto esse jogo de interesses e conveniências tem chances de ser benéfico à sociedade. Não tomar uma decisão é uma decisão tomada que, na política, pode ser a decisão mais imoral e representa falta com o compromisso público assumido com a sociedade.

Não fazer nada, frente a questões políticas controversas, e deixá-las para os tribunais, é uma decisão que passou a ser um procedimento recorrente dos políticos para não se comprometerem com decisões que seriam de sua responsabilidade. Hirchl (2009) avaliou esse procedimento de transferir responsabilidades como um meio eficaz dos políticos de reduzirem riscos a si mesmos e ao aparato institucional no qual operam. Eles buscam artifícios desse tipo para se manterem nos cargos de poder, obter o máximo de bônus e transferir o máximo de ônus a quaisquer outros. A conveniência dessa atuação, analisada por Hirchl (2009, p. 165), demonstra a incapacidade dos políticos de exercerem as funções de seus cargos:

no mínimo, a transferência de 'abacaxis' políticos para tribunais oferece uma saída conveniente para políticos incapazes ou desinteressados em resolver essas disputas na esfera política. Essa transferência também pode representar um refúgio para políticos que buscam evitar dilemas difíceis, nos quais não há vitória possível, e/ou evitar o colapso de coalizões de governo em estado de fragilidade ou de impasse.

Mesmo que o uso de soluções legais e constitucionais se torne mais atraente para problemas políticos, o local de solução mais apropriado não é o tribunal. A causa da busca

---

<sup>217</sup> Procedimentos e protocolos, no MP-RS, podem ser consultados em <https://www.mprs.mp.br/atendimento/consulta-processo/>.

massiva por esse local é um problema a ser enfrentando. A competência técnica para essas soluções deve estar localizada no Executivo, bem como a vontade política para resolvê-las. O Judiciário não é o local de resolver problemas de planejamento que são, ao mesmo tempo, técnicos e políticos.

O terceiro processo é o emprego de tribunais e juízes para lidar com a “megapolítica”, como, por exemplo, a judicialização de processos eleitorais, a supervisão judicial de prerrogativas do Executivo em áreas de planejamento macroeconômico ou a segurança nacional. O resultado tem sido a transformação de cortes supremas no mundo inteiro em parte central dos aparatos nacionais para a elaboração de políticas públicas. Os tribunais tem sido tímidos quando se trata de promover direitos relacionados à educação básica, saúde e moradia, cuja implementação requer maior intervenção estatal e mudanças nas prioridades dos gastos públicos (HIRSCHL, 2009). Mas a decisão sobre os gastos é tomada pelos políticos, cujo interesse na efetividade das políticas públicas e dos planos é reduzido.

A transferência de questões políticas centrais para serem tratadas nos tribunais também é promovida pelos atores políticos.

É pouco realista e até mesmo ingênuo supor que a definição de questões políticas centrais [...] poderia ter sido transferida para tribunais sem que essa transferência contasse com no mínimo o apoio tácito dos atores políticos relevantes [...]. Como qualquer outra instituição política, tribunais constitucionais não operam em um vácuo institucional ou ideológico. Sua jurisprudência explicitamente política não pode ser entendida separadamente dos conflitos sociais, políticos e econômicos concretos que dão forma a um determinado sistema político (HIRSCHL, 2009, p. 164).

A alta frequência do cenário descrito, principalmente quando se trata de temas da política urbana, é um sintoma de crise político-institucional que pode ser agravada ou criar outros sintomas pelo Judiciário. A base de decisão desse é mais limitada do ponto de vista político e é pautada na legislação, mas isso não garante a aplicação da legislação pautada em critérios técnico-científicos e nem políticos, ambos consistentes, para o caso do planejamento urbano. A decisão do tribunal vai depender da capacitação dos profissionais envolvidos – advogados e assessores técnicos, como, por exemplo, arquitetos e urbanistas – e da capacidade de compreensão do juiz que vai tomar a decisão e, muitas vezes, assumir o papel político.

O desequilíbrio entre os três poderes também é um sintoma de uma crise político-institucional de Estado, no caso de, como, descreveu Hirschl (2009), as instituições judiciais serem percebidas como órgãos decisórios mais respeitáveis, imparciais e efetivos do que outras instituições governamentais consideradas “muito burocráticas” ou arenas decisórias

majoritárias tidas como enviesadas. Uma judicialização da política totalmente abrangente tem menos chances de ocorrer em uma comunidade com um sistema político unificado e assertivo, que pode fazer ameaças críveis a um Judiciário superativo. Entretanto, quanto mais disfuncionais ou paralisados forem o sistema político-administrativo e suas instituições decisórias em uma dada comunidade organizada como Estado de direito, mais provável será a presença de um Poder Judiciário expansivo. Maior fragmentação de poder entre os órgãos políticos reduz a capacidade que têm de frear os tribunais, e, conseqüentemente, aumenta a possibilidade dos tribunais se afirmarem, analisou Hirschl (2009).

A judicialização da política também pode ser utilizada por atores políticos para obter visibilidade política. Políticos de oposição podem recorrer ao judiciário, independentemente do resultado ser favorável ou contra (HIRSCHL, 2009). Seja por qual for o motivo que leva à judicialização, a atuação política deve ser avaliada e repensada. Representantes da sociedade devem defender os interesses dessa sociedade em vez de perder tempo e dinheiro com interesses e benefícios individuais, ou seja, desperdiçar recursos públicos.

Os políticos estão desacreditados pela população e pelo Judiciário. A análise de que “estudos empíricos confirmam que, na maioria das democracias constitucionais, tribunais superiores têm mais legitimidade e mais apoio da opinião pública do que virtualmente todas as outras instituições políticas” (HIRSCHL, 2009, p. 165) é um sintoma de crise que atinge também a gestão democrática da cidade. No momento em que tribunais aceitam e decidem que irão decidir sobre questões políticas, como foi o caso da Suprema Corte do Canadá, isso reforça que os tribunais não confiam nos demais poderes para a tomada de decisão. Com isso a sociedade mostra que não confia mais nos poderes políticos, nos seus representantes eleitos e nem na democracia.

A prática é igualmente problemática do ponto de vista da democracia representativa. A crescente confiança em tribunais para articular e decidir assuntos de grande importância política representa uma rejeição de responsabilidade política em larga escala, ou até mesmo uma abdicação de poder, por parte de legislaturas eleitas, cuja tarefa é assumir a responsabilidade pela tomada de decisões políticas. Pode prejudicar a própria essência da política democrática como um empreendimento que envolve a deliberação aberta – e muitas vezes controversa – entre representantes eleitos e responsabilizáveis perante os cidadãos. Afinal, a função primária das legislaturas é enfrentar e resolver problemas, e não passá-los a outros. Ao transferir autoridade decisória política para o Judiciário, esses políticos conseguem evitar a tomada de decisões difíceis ou potencialmente impopulares que fazem parte da própria tarefa pública para a qual foram eleitos – que é a de tomar, de forma responsável, decisões políticas difíceis, de princípio, mesmo quando essas decisões não são populares junto ao

eleitorado. Jogando pelas regras do “redirecionamento de culpa”, as legislaturas dão prioridade aos seus interesses de curto prazo (conseguir apoio eleitoral, evitando decisões difíceis e frequentemente impopulares) em detrimento da sua responsabilidade política (HIRSCHL, 2009, p. 173).

O desequilíbrio entre os três poderes, no Brasil, aliado à judicialização de questões da política urbana e do planejamento urbano, são sintomas de uma crise política, institucional e do Estado Democrático de Direito.

## **16.2 INSTITUIÇÕES NÃO SÃO GARANTIAS**

A instituição, seja por meio de uma lei, de um plano ou de uma agência, é um passo, mas não uma garantia de efetividade, pois “[...] se, por um lado, a positivação no texto constitucional é condição necessária para a proteção efetiva de direitos e liberdades; por outro, certamente não é condição suficiente” (HIRSCHL, 2009, p. 144). O sistema de planejamento, em Porto Alegre, foi instituído pelo PDDU (1979) e aprimorado até o PDDUA (2010), entretanto não operou como pretendido. O SMGP opera como um sistema corrompido para o licenciamento urbanístico falho e não há transparência. As aplicações dos planos diretores foram parciais, voltadas às práticas de concertação para o licenciamento urbanístico, a maior parte do resto foi ignorada.

As agências do Executivo municipal, embora com atribuições dispersas e planejamento e sob um plano diretor, dedicam-se a práticas pontuais e ainda mais dispersas de planejamento, como, por exemplo, licenciamentos urbanísticos, concertações, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Operação Urbana Consorciada e parcerias público-privadas. Além de questionáveis em termos de processo de planejamento, essas práticas se mostram inconsistentes em termos técnico-científicos e políticos. As equipes multidisciplinares do planejamento urbano carecem de uma reanálise na sua composição e na formação profissional, bem como os gestores e políticos, à frente delas, quanto ao compromisso social e aos princípios sociais que acreditam defender.

As demais agências do Executivo Municipal, que poderiam intervir, como, por exemplo, a Procuradoria-Geral – incumbida da tutela do interesse público e dos interesses difusos e coletivos municipais –, Controladoria, Ouvidoria, Gabinete do Prefeito, ignoram o problema diante da violação explícita e massiva, no caso de Porto Alegre, do plano diretor e das diretrizes gerais da política urbana.

O Ministério Público, como instituição autônoma e independente para fiscalizar o cumprimento das leis, para onde vai a maioria dos problemas relacionados ao planejamento urbano e à política urbana, em Porto Alegre, está com a assessoria técnica de qualificação específica reduzida ou até inexistente. Para a aplicação do direito urbanístico, dos princípios e instrumentos de um plano diretor e do Estatuto da Cidade (2001), não bastam apenas profissionais formados em Arquitetura e Urbanismo ou Direito. São necessários, no mínimo, a interação entre esses profissionais e de preferência com uma base comum, que envolva uma pós-graduação, no mínimo mestrado, em planejamento urbano ou área afim. Cada profissão necessita ter uma noção básica sobre a outra dentro do campo do planejamento urbano. Não atender a essas condições é uma decisão de reduzir o poder de atuação da instituição nessa área, como tem ocorrido, nos programas de pós-graduação em planejamento urbano, que pouco se aproximam do campo do direito urbanístico, bem como a atuação prática nesses temas é reduzida ou até inexistente.

O poder de atuação das agências de planejamento está reduzido e elas estão afastadas das demais agências do Executivo, bem como estas estão afastadas daquelas. As equipes multidisciplinares foram desmanchadas e não há relações entre a equipe do planejamento urbano, geralmente composta apenas por arquitetos e urbanistas, com as secretarias e demais profissionais, nem com os advogados da Procuradoria-Geral, cujo conhecimento sobre planejamento urbano, política urbana e direito urbanístico ainda são reduzidos.

A Defensoria Pública e o Legislativo não consideram os problemas apontados relevantes para se envolverem, talvez nem os percebam. Quando há um princípio de interesse, tanto num quanto noutro, não há prosseguimento, pois eles não possuem as necessárias condições de compreensão e nem de realizar a devida e necessária defesa dos temas.

Percorridas todas essas agências, restam as do Judiciário, que são acionadas para tomar alguma decisão diante das incoerências, inconsistências e omissões de todas as demais anteriores. Contudo, conforme já apontado, não é o local apropriado para esses problemas serem resolvidos, mas, diante do contexto, aparenta ser o mais adequado e coerente. É um risco, nunca se sabe como serão os atributos de compreensão e empenho de um juiz sobre a complexidade e a interdisciplinaridade do urbano.

A esfera política de resolução de problemas está reduzida, os problemas são resolvidos no Judiciário sob muitos riscos. Para um problema de direito urbanístico, que envolve questões técnicas, políticas e sociais, muitas vezes, o juiz decide com base em princípios jurídicos, de

forma descolada da materialidade e da sociedade, logo, não representa ou não estabelece os vínculos e articulações necessárias entre a materialidade e os princípios técnico-científicos, políticos e sociais.

São vários os sintomas de crise. Os controles e contrapesos entre os diferentes ramos do governo são essenciais para o êxito do autogoverno constitucional de um Estado, especialmente para a manutenção das condições de um governo livre, em contraste com a tirania ou o despotismo em algumas de suas formas, apontou MacCormick (2011). Cada ramo do governo deve ser monitorado e controlado por outro, ou deve possuir práticas de controle interno, ou ambos. O Executivo, explicou o autor, deve buscar a implementação de políticas robustas em relação à economia e às condições sociais da nação e deve garantir a manutenção efetiva da segurança interna e externa, internamente por meio das agências de aplicação da lei, externamente por meio das forças militares (incluindo serviços de inteligência).

A demora do Legislativo para aprovar os projetos de lei da política urbana, bem como a perda de conteúdo gerada neles, enquadra-se na situação de que cada um dos principais órgãos constitucionais pode bloquear e tornar impotentes as ações dos outros. Ações desse tipo, em grande quantidade, apontou MacCormick (2011), pode acarretar paralisia e imobilidade e provocar o tipo de crise constitucional que tantas vezes foi superada apenas por um "homem forte" que suspendeu a constituição e assumiu um regime personalista com o apoio, pelo menos, dos militares.

Se o processo de criar regras é inconsistente ou os resultados da aplicação das regras são opostos e contraditórios aos princípios constitucionais, ou as regras simplesmente não são aplicadas, há desequilíbrios. Esses possuem basicamente duas formas de serem resolvidos: por meio da Constituição ou do "homem forte", o segundo pode gerar um problema ainda maior. No caso do planejamento urbano, o Estatuto da Cidade (2001) está diretamente vinculado à Constituição Federal (1988), mas as práticas, no nível local, não atendem à diretrizes gerais da política urbana.

O problema de equilíbrio para sustentar um sistema em funcionamento eficaz, explicou MacCormick (2011), não pode ser resolvido por meio de nenhum mecanismo formal de criação de regras. Em condições de crise, o problema estará relacionado ou incluirá a própria questão de quem tem o poder para criar a regra. Uma vez que os mecanismos formais de formulação de regras nunca poderão garantir totalmente o equilíbrio e a reciprocidade na prática, a alternativa às intervenções do "homem forte" depende de convenções constitucionais. Estas

são essenciais para a função de manter o equilíbrio e eles próprios dependem de um "ponto de vista interno" compartilhado ou sobreposto entre aqueles que exercem funções constitucionalmente determinadas nos três ramos mais importantes do Estado, destacou o autor.

A garantia da institucionalização, no caso do planejamento urbano, está na conjuntura estrutural e sistemática das instituições a partir do cumprimento de suas atribuições por meio de práticas de profissionais devidamente capacitados e calcados em critérios técnico-científicos, aliados a práticas políticas e princípios constitucionais. Pequenos "erros" nas instituições e suas estruturas podem corromper uma parte insignificante para o todo do sistema, que tem a capacidade de se ajustar e fazer correções ou compensações. Recorrer aos tribunais, em situações desse tipo, faz parte do processo de "correção ou ajuste" do sistema. Os dispositivos legais, como analisou Hirschl (2009), têm capacidade de semear mudanças sociais em uma comunidade, depende da existência de uma estrutura de suporte à mobilização jurídica da sociedade civil e, de forma mais geral, de condições socioculturais adequadas à "judicialização vinda de baixo". Entretanto os "erros" devem ser monitorados de forma qualitativa e quantitativa para evitar a possibilidade do sistema corromper.

### **SÍNTESE DA FASE 3**

Os entraves selecionados e analisados foram os julgados essenciais para demonstrar suas repercussões na institucionalização do planejamento urbano. Outros podem ser encontrados numa análise mais profunda do PDDU (1979) ao PDDUA (2010) de Porto Alegre e no caso de São Paulo, bem como verificados em autores que analisaram o planejamento urbano, o planejamento estratégico, o licenciamento urbanístico e a aplicação do Estatuto da Cidade (2001).

A relação entre os três poderes está desequilibrada no que se refere à política urbana e ao planejamento urbano. É um conjunto de sintomas de crise político-institucional que impacta no planejamento urbano. A instabilidade da base político-institucional sob o planejamento urbano torna a atividade instável, inconsistente e incapaz de avançar para novas concepções de planejamento, como pretende com planejamento estratégico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização do planejamento urbano no Brasil está sobre as bases da organização da administração pública, da burocracia de Estado, da isonomia, da capacitação profissional e das institucionalizações do urbanismo e da concepção de planejamento integrado. Entretanto, essas bases não receberam o apoio e nem o reconhecimento necessários, o que resultou em uma institucionalização parcial seguida de falhas e retrocessos, conforme hipótese confirmada nesta pesquisa.

Experiências de práticas de planejamento, frente às demandas sociais a serem enfrentadas, levaram a reflexões teóricas, metodológicas e propositivas sobre a atividade. Alguns resultados disso, de forma mais articulada, puderam ser encontrados no CIAM (1928-1959) e na Carta de Atenas (1943), que buscaram definir padrões e processos, e se tornaram uma das referências do plano urbanístico, e, na Carta dos Andes (1960), que se tornou referência do planejamento integrado. Posteriormente, o planejamento foi reforçado como um processo cuja estrutura e regulamentação de procedimentos deviam ser pensadas e realizadas dentro de um sistema administrativo regido pelo setor público, caso contrário, a atividade falharia e perderia a condição de planejamento aplicado, ou seja, de prática institucionalizada de Estado.

As correntes do urbanismo moderno – como, por exemplo, a racionalista-funcionalista, originária do CIAM, a culturalista e a sanitaria/francesa – colaboraram com as análises que levaram à sistematização de problemas urbanos e de soluções para atender às demandas sociais de forma ampla por meio da definição de padrões socioespaciais. As soluções envolviam, basicamente, o essencial ao bem-estar urbano. Na Carta de Atenas, estas foram definidas a partir das funções habitar, trabalhar, recrear e circular que, entre outros aspectos, abordou infraestrutura, serviços urbanos, equipamentos comunitários, conforto e salubridade vinculados ao desenho urbano para definir um modelo de cidade a ser alcançado. As práticas vinculadas ao urbanismo moderno promoveram a institucionalização do urbanismo, o que compreendeu sua institucionalização como disciplina e como prática de Estado vinculada ao Código de Urbanismo e ao plano urbanístico: este visto como uma solução do curto ao longo prazo, até a elaboração do próximo plano; e aquele com uma duração indefinida. O plano era um produto finalizado, cuja próxima etapa era o Estado executá-lo, sem qualquer questionamento ou contestação política, mas com os eventuais e necessários aperfeiçoamentos.

As propostas constantes na Carta de Atenas implicavam condições político-institucionais diferenciadas que iam além da capacitação profissional. Era esperado um sistema administrativo estável e com burocracia de Estado para aplicar os padrões definidos e executar o plano urbanístico. Algumas questões de planejamento urbano integrado foram antecipadas, na Carta de Atenas e no V CIAM (1937), ao entender as cidades como parte de um todo econômico, social e político que se relaciona com a região onde está inserida. As obras deviam ser analisadas por um estudo amplo e previstas em um plano de conjunto, cuja execução ocorreria ao longo do tempo. Nenhuma obra poderia ser empreendida se não estivesse inserida no contexto da cidade e da região.

No Brasil, essas questões entraram em pauta de forma paulatina, e a aplicação foi parcial. Os planos urbanísticos eram cumpridos por meio de leis municipais pontuais ou de ações diversas do Executivo, que não tinha a obrigação legal de segui-los, pois alguns planos simplesmente eram ignorados. Não havia uma lei específica que instituísse o plano, o que colocava sua execução em risco, tampouco havia um Código de Urbanismo ou Estatuto do Solo, como foi chamado na Carta de Atenas, para instituir princípios e definições gerais de planejamento urbano. Dispositivos semelhantes a esses, em nível municipal, não tiveram condições de assegurar interesses sociais e, em nível federal, só passaram a existir a partir do Estatuto da Cidade, em 2001, mas ainda são pouco utilizados, com exceção da Lei Federal 6766/1976, referente ao parcelamento do solo urbano, cuja aplicação nem sempre ocorre. A mais-valia urbana, já apontada na Carta de Atenas, continua a ser ignorada. Essas questões abrem a possibilidade de retomar as pesquisas sobre a institucionalização do urbanismo no Brasil, para ser analisada como incompleta, a fim de identificar pendências que possam ter repercutido na institucionalização do planejamento urbano e do próprio urbanismo, já que este foi uma das bases daquele. Já era comum no Brasil, desde o início do século XX, elaborar planos e depois ignorá-los ou cumpri-los de forma parcial e dispersa, conforme fosse conveniente politicamente, o que colaborou para agravar os problemas urbanos, que são reiterados a cada plano, mas nunca resolvidos.

Na URSS (1922-1991), o planejamento compreendia o planejamento regional, que indicava a função da cidade, o planejamento econômico e o urbanismo. Buscava-se integrá-los ao sistema e à estrutura administrativa soviética. No Brasil, concepção semelhante foi pensada por Reis Velloso no II PND (1975-1979). Não era possível pensar na industrialização de forma desvinculada do espaço. O setor físico-territorial, vinculado ao urbanismo, já era entendido

pelos arquitetos do CIAM e da URSS como a base de integração. Começava a visão de integrar os setores em um plano global, com duração de cinco anos, para alcançar o desenvolvimento.

As práticas de planejamento no Brasil, até meados do século XX, ocorriam de duas formas: por meio do urbanismo, com os planos urbanísticos, em nível municipal, e dos orçamentos, na administração pública, nos três níveis. O urbanismo buscava avançar em suas práticas, com base nas alterações verificadas na sociedade e no espaço, como foram os casos do urbanismo moderno, do Expediente Urbano, aplicado por Edvaldo Pereira Paiva (década de 1940), em Porto Alegre, e da SAGMACS (1947-1964), com sede em São Paulo. Essas experiências facilitaram a transição do urbanismo para o planejamento urbano, com a inclusão de mais variáveis, e colocaram o arquiteto e urbanista em evidência por já estar envolvido com a manipulação do espaço, que se tornava a base de integração das variáveis, e demandava a presença de outros profissionais, como, por exemplo, geógrafos, engenheiros, economistas, sociólogos, bacharéis, técnicos, etc.

O crescimento acelerado da população urbana e o aumento das atividades produtivas dos setores secundário e terciário, a partir dos anos de 1950, juntamente com o fenômeno da metropolização, criaram uma dinâmica de problemas urbanos para a qual não havia meios institucionais nem recursos humanos para enfrentá-los. Tanto a dinâmica quanto o aumento quantitativo e qualitativo desses problemas se tornaram desafios ao urbanismo e ao plano urbanístico, cujo modelo e a metodologia não davam mais conta dessas questões.

As novas demandas administrativas e gerenciais de Estado relacionadas à economia, à imigração, às disparidades sociais e regionais, à gestão de recursos, ao crescimento urbano e aos problemas urbanos demandaram o aprimoramento das práticas de planejamento. No Brasil, esse processo iniciou-se de forma paralela, no urbanismo e na administração pública, mas com referências em comum: a URSS e a TVA (1933), que buscavam o desenvolvimento de grandes áreas por meio da industrialização e da infraestrutura; e, principalmente, o *aménagement du territoire* francês (1950).

Os planos quinquenais globais da URSS, juntamente com sua estrutura institucional integrada e sistematizada, foram referências de um Estado planejado para o desenvolvimento, que apresentava resultados positivos. Entretanto, havia diferenças significativas entre a estrutura administrativa, o sistema político e econômico e a capacitação de recursos humanos da URSS em relação ao Brasil. Neste ainda não havia bases político-institucionais para o

planejamento, principalmente, em nível federal, e o urbanismo ainda estava em processo de institucionalização em nível municipal, conforme foi descrito.

As peculiaridades político-institucionais e os diferentes graus de desenvolvimento da economia não foram considerados, pois envolviam condições que eram diferentes no Brasil, na URSS e na Grã-Bretanha, o que exigia elevado grau de consciência, conhecimento, crítica e adaptação das soluções. Em uma economia desenvolvida e capitalista, como a da Grã-Bretanha, o planejamento controlava as mudanças incrementais no uso do solo e na manutenção de infraestruturas urbanas existentes, em vez de buscar uma infraestrutura básica, grandes transformações e promover novos desenvolvimentos. Na URSS, as demandas por habitação, equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos eram enormes, e o foco do planejamento era integral para criar o desenvolvimento a ser promovido diretamente pelo Estado, que também era o proprietário das terras. O foco do planejamento britânico era controlar o desenvolvimento que possibilitava à iniciativa privada propor novos desenvolvimentos. Em países desenvolvidos, o avanço é incremental, enquanto que, nos subdesenvolvidos, é necessário criar as bases para posteriores incrementos.

O Brasil buscou criar e controlar o desenvolvimento, que dependia também de investimentos privados em terras privadas. Não havia infraestrutura básica, desenvolvimento, muito menos mudanças incrementais a serem controladas. As possibilidades de o Estado ter êxito eram reduzidas diante do ambiente clientelista e patrimonialista, das condições político-institucionais e das poucas – ou nenhuma – regras que limitassem as ações da iniciativa privada e o uso do solo. A posição político-institucional prezou, na maioria das vezes, por manter esse *status quo*, principalmente nos momentos em que foram aventadas a Reforma Urbana de Goulart (1964), o Anteprojeto LNDU/1976 (CNPJ), o PL 775/1983 (CNDU) e demais propostas de teor semelhante. A trajetória deles, as partes que deles resultaram e como resultaram, de forma tardia, no Estatuto da Cidade (2001) e no Estatuto da Metrópole (2015), e a aplicação dos estatutos são o resultado da manutenção de interesses e benefícios patrimonialistas em detrimento do restante da sociedade. A construção de bases inconsistentes, bem como a falta de manutenção dessas bases aumentam as possibilidades de riscos futuros, entre eles, o de retrocesso.

Os resultados da administração e do planejamento em países desenvolvidos levaram os países da América Latina a vê-los como essenciais para superar o subdesenvolvimento. No campo da administração pública, no Brasil, o DASP (1938-1967), a FGV (1944)/EBAP (1952) e o

IBAM (1952) foram referências para a organização administrativa, a burocracia de Estado, a isonomia e a capacitação profissional em busca do planejamento. Os orçamentos foram transformados em planos de Estado, e as primeiras experiências de referência, para coordenar, controlar e planejar a economia e para desenvolver regiões, foram, respectivamente, o plano SALTE (1948) e a SPVEA (1953), esta inspirada na TVA. A administração e o planejamento deviam prezar por eficiência, eficácia e efetividade, com base nos cânones éticos, princípios lógicos e regras técnicas, para alcançar objetivos sociais com o melhor aproveitamento dos recursos.

Era necessário criar meios institucionais no Estado para enfrentar as questões de administração pública e de planejamento, bem como saber identificá-las, defini-las e capacitar recursos humanos para isso. Na América Latina, estados e profissionais atuantes no campo do planejamento criaram organizações para discutir a atividade e os problemas a serem enfrentados, como foi o caso da OEA (1948), por meio do CINVA (1951), e da SIAP (1956). A concepção de planejamento integrado foi sintetizada na II Reunião Técnica Interamericana em Habitação e Planejamento e no *Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano*, cujo resultado foi a Carta dos Andes (1960), juntamente com as ações necessárias para institucionalizá-lo. O planejamento foi definido como um processo contínuo e permanente de Estado, composto por uma parte técnica e outra política, vinculado à participação da população com o objetivo principal de atender às demandas sociais identificadas nas análises técnicas e expostas pela população.

O desenvolvimento não seria alcançado com práticas de planejamento dispersas e planos setorizados. Era necessário integrá-los, capacitar profissionais para o planejamento, criar as agências de Estado, as instituições de ensino e pesquisa e os instrumentos, cumprir com o processo de planejamento e conscientizar políticos e população da sua importância. Sob a concepção de planejamento integrado, ocorreu a transição do urbanismo para o planejamento urbano. O plano urbanístico, para ser executado, foi substituído pelo plano diretor de desenvolvimento urbano, com diretrizes e de caráter multissetorial, a partir do qual deviam ser criados meios para cumpri-lo no decorrer do processo. O planejamento demandava uma agência específica contínua e permanente, com capacitação técnica também específica, para definir e dar os comandos ao longo do processo que passava a ser visto como um sistema de planejamento, bem como para promover o detalhamento do plano.

O plano urbanístico era a definição e a previsão, por meio de um método, de ações articuladas a serem realizadas, sobre o território, por uma agência de Estado estruturada, geralmente a de obras, para atingir determinada condição previamente estabelecida. Acreditava-se que, ao executar o plano, cumpriam-se também os seus objetivos. A complexidade do plano e das práticas era proporcional à quantidade considerada de fatores e relações estabelecidas entre eles, bem como à capacidade da(s) agência(s) que o elaborava e executava. No urbanismo, já eram desenvolvidos estudos para extrapolar a análise de fatores físico-territoriais dos problemas urbanos. As análises começaram a ser multissetoriais diante do entendimento de que as questões sociais estavam vinculadas ao espaço, e as decisões econômicas e de investimentos repercutiam e também podiam partir do espaço. Foi necessário aumentar a quantidade de variáveis de análise e a integração, bem como pensar o planejamento como processo contínuo e permanente para compreender a dinâmica dos problemas e repercutir em práticas de planejamento dinâmicas.

O método do planejamento integrado definiu processos vinculados a princípios e objetivos que incluíam os setores econômico, social, físico-territorial e político-institucional, a serem pensados em conjunto. Isso repercutiu na união das experiências do urbanismo com as práticas da administração pública. Os projetos urbanísticos deixaram de ser prescritos, no plano, para serem definidos no processo. O plano passou a ser diretor de desenvolvimento no sentido de orientar. As tomadas de decisão e a execução do plano passaram a depender de processos, pois a maioria das ações não estava definida nem detalhada, e seus impactos deviam ser monitorados e avaliados, de forma constante, a fim de verificar se os objetivos eram atingidos e os princípios cumpridos, sob a possibilidade de as ações serem redefinidas ou demandarem a definição de outras. Esses processos deveriam ocorrer nos níveis municipal, estadual e federal, de forma também integrada. O método demandou um sistema de planejamento pautado em eficiência, eficácia e efetividade que devia envolver todas as decisões de Estado e a participação da população.

O aumento dos problemas urbanos, no início dos anos de 1960, acelerou a urgência em institucionalizar o planejamento integrado no Brasil, conforme foi debatido no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (1963). A concepção de planejamento avançava junto com as propostas de criar uma política urbana e uma agência federal para gerenciá-la, fazer a integração com os demais níveis e criar o sistema de planejamento. Entretanto faltou apoio

político para institucionalizá-las, porque elas divergiam dos interesses individuais dos políticos e dos demais agentes que estavam em posições de decisão e de influência.

A Reforma Urbana, proposta por Goulart, adotou as questões do seminário que, se comparadas ao que já era aplicado nos países da Europa, principalmente os que já possuíam Código de Urbanismo, não tinha caráter reformista, a não ser para a visão político-institucional clientelista e patrimonialista predominante no Brasil. Essa reforma foi uma das primeiras tentativas de instituir uma política urbana, o planejamento e sua agência. Um dos principais pontos da reforma era separar o direito de propriedade do direito de uso, e limitar este com base no princípio da função social da propriedade que, se não cumprida, poderia levar à desapropriação. Isso possibilitaria ao Estado controlar e corrigir distorções no uso da propriedade e no direcionamento de investimentos privados e públicos. O Estado passaria a ter mais poderes e maior controle sobre o mercado, o que justamente passou a ser, e ainda é, um dos entraves ao planejamento.

As discussões teóricas e práticas sobre temas voltados ao planejamento integrado, na sua forma mais ampla, ocorreram nas décadas de 1950 e de 1960 e possibilitaram estabelecer um campo do conhecimento até então inexistente na América Latina. O resultado foi a circulação e a institucionalização de formulações teóricas e metodológicas necessárias para o planejamento se tornar uma prática de Estado. A concepção da atividade avançou em termos práticos, teóricos, metodológicos, tecnológicos, políticos e administrativos. A América Latina estava em busca do planejamento científico.

A crise política e econômica, que levou à “revolução de 1964” no Brasil, interrompeu as tratativas sobre o tema, principalmente as relacionadas à “reforma urbana”. O regime político-militar retomou e impulsionou a parte técnica-profissional, metodológica e estrutural do planejamento. A institucionalização do planejamento regional, no nível federal começou pelas superintendências de planejamento. Na reforma administrativa federal de 1967, foram criados o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério do Interior, ao qual foram vinculadas as superintendências de desenvolvimento – SUDENE (1959), SUDAM (1966), SUDESUL (1967) e SUDECO (1968). Buscava-se um planejamento interfederativo integrado entre as superintendências, os municípios e as regiões metropolitanas, a partir destas seria possível explorar os potenciais intraurbanos e regionais.

No Brasil, nos anos de 1970, o planejamento atingiu maior grau de institucionalização. O SERFHAU (1964-1975), vinculado ao MINTER, foi um dos principais agentes a elevá-lo nos níveis

municipal e metropolitano de forma vinculada ao nível federal. A União fez convênio com instituições de ensino no exterior e disponibilizou bolsas de estudo para profissionais brasileiros. Foram criados institutos de pesquisa para obter, interpretar e analisar dados, além de cursos de capacitação e de pós-graduação em planejamento urbano e regional nas universidades. A institucionalização seguiu as recomendações expostas na Carta dos Andes e na II Reunião Técnica Interamericana em Habitação e Planejamento.

Os níveis estadual e municipal acompanhavam as ideias em circulação e as transformações ocorridas em nível federal, ou até mesmo as antecipavam, como foram os casos do IPPUC (1965), em Curitiba, do GEGRAM (1967) e da COGEP (1972), em São Paulo, do GERM (1970) e da SPM (1975), em Porto Alegre, e da SOP no Estado do Rio Grande do Sul. Em termos de política de desenvolvimento urbano e de planejamento integrado, a COGEP teve atuação precursora com o secretário, professor e arquiteto Cândido Malta Campos-Filho. Em Porto Alegre, as experiências prévias da SOP e do Departamento de Urbanismo anteciparam e/ou facilitaram a transição do urbanismo para o planejamento urbano, período em que os departamentos de urbanismo nas secretarias municipais de obras foram transformados em agências de planejamento vinculadas aos gabinetes do prefeito. IPPUC, COGEP e SPM foram referências de institucionalização do planejamento integrado.

O escopo das agências municipais de planejamento era viabilizar, de modo a considerar a relação com os níveis superiores, tudo o que fosse necessário ao planejamento local, à implementação do plano diretor de desenvolvimento urbano e ao sistema de planejamento. Elas eram responsáveis pelas pesquisas e análises multissetoriais, pela elaboração e coordenação de planos e projetos setoriais e urbanísticos, pelo orçamento e programação, pela verificação de alterações necessárias junto às secretarias municipais para implementar o plano, entre outras atribuições. Os resultados de todas as ações do Executivo deviam ser monitorados e avaliados pela agência, sob a possibilidade de serem modificados.

As análises multissetoriais avançaram no período do SERFHAU, mas a integração nas propostas foi parcialmente alcançada, e as demais etapas do processo não foram cumpridas. Havia uma grande quantidade de análises que não repercutia em propostas. Na implementação do plano, os municípios tiveram dificuldades com a metodologia, e faltou preparo político-institucional. O processo foi interrompido na finalização do plano e sua aplicação ficou limitada ao regime urbanístico para o licenciamento urbanístico. Não houve políticas que organizassem e coordenassem as ações. A atividade continuou orientada ao urbanismo, mas sem a

elaboração de projetos urbanísticos, porque estes seriam elaborados no processo, mas como não houve processo, não foram elaborados. As práticas ficaram voltadas a uma compreensão falha da Carta de Atenas, ao zoneamento e ao regime urbanístico. Os planos diretores de desenvolvimento urbano retrocederam em relação aos planos urbanísticos.

O avanço da institucionalização, em nível federal, ficou a cargo da CNPU (1974-1979), vinculada ao MPCG, que, entre outras ações, coordenou os estudos para a política nacional de desenvolvimento urbano, inspirado no *aménagement du territoire* francês, que serviu de base para a PNDU e constou na lei do II PND. A capacidade profissional interdisciplinar, no Brasil, de realizar análises multissetoriais para o país como um todo, propor novos métodos e instrumentos, bem como articular níveis e escalas de planejamento foi evidenciada. A política foi proposta de forma alinhada com a Política de Desenvolvimento Nacional, para integrar aspectos sociais, econômicos, físico-territoriais e administrativo-institucionais nos três níveis, o que envolvia integrar as agências de planejamento em um sistema nacional de planejamento.

Era necessária uma lei, análoga aos códigos de urbanismo, que o Brasil não instituiria, para definir objetivos e diretrizes gerais, procedimentos de planejamento e instrumentos, nos três níveis, bem como integrá-los em uma agência federal responsável pelo sistema nacional de planejamento, a repercutir em níveis inferiores. Acreditava-se que, com isso, seria possível superar os entraves ao planejamento que se apresentavam. O resultado foi o Anteprojeto LNDU/1976, mas a sociedade, os políticos e as instituições ainda não tinham condições de compreendê-lo.

O CNDU (1979), vinculado ao MINTER, resultou da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e tentou avançar na institucionalização do planejamento, retomou e ampliou o Anteprojeto LNDU/1976, apresentou-o como PL 775/1983 e tentou integrar o planejamento, mas não teve êxito. Os entraves foram reforçados e ampliados pela predominância do despreparo político-institucional nos Executivos e Legislativos, bem como pelos interesses que continuavam a buscar a manutenção do *status quo* clientelista e patrimonialista dentro e fora do Estado. O regime autoritário retomou a concepção de planejamento integrado e iniciou a institucionalização pela parte estrutural e técnica. A política para dar coesão, instituir instrumentos e assegurar o sistema, ficou para as décadas seguintes.

A redemocratização foi a possibilidade de recuperar o tempo perdido, superar os entraves e resolver a parte política do planejamento, além de dividir o protagonismo entre técnicos, políticos e população e instituir a política urbana. Contudo, a Constituição Federal de

1988 acabou com o interfederativo e enquadrou e reduziu a política urbana, que estava em discussão no Congresso Nacional, a dois artigos, que foram inseridos no título da Ordem Econômica. O planejamento municipal e a política urbana, esta que daria suporte àquele, foram tratados de forma superficial, reduzida e falha, a fim de manter o *status quo*, os interesses e as conveniências, o que reforçou e promoveu mais entraves aos planejamentos municipal e metropolitano, bem como os desestruturou.

Foram apresentados o PL 2.191/1989 (Raul Ferraz) e o PL 5.788/1990 (Pompeu de Sousa), este vinculado ao PLS 181/1989, que se tornou o Estatuto da Cidade em 2001. A cada tentativa de prosseguir, ficava evidente a opção política por um planejamento desintegrado, ineficiente, ineficaz e sem efetividade em todos os níveis de Estado. A integração já era vista como um problema aos interesses individuais. Qualquer ação de Estado que pudesse limitar, controlar e monitorar a iniciativa privada, o uso da propriedade e a atuação dos políticos locais era interpretada como um atentado ao capitalismo, à democracia e à autonomia dos municípios.

A resistência aos projetos de lei e ao planejamento integrado independia do tipo de regime, fosse o democrático ou o autoritário. Este teve o apoio do Legislativo para a “revolução de 1964”, mas não o teve para os temas relacionados ao PL 775/1983 (CNDU), e os demais projetos de lei que retomaram o conteúdo do Anteprojeto LNDU/1976 (CNPU). Se houvesse interesse do Legislativo na instituição da política urbana, a tramitação dos projetos de lei não teria sido lenta. Faltou vontade política. A parte mais prejudicada foi a sociedade, que não tem condições de identificar de modo mais detalhado os prejuízos da época, os atuais e nem os acumulados. A política urbana do Executivo federal, por meio de agências de planejamento, no regime autoritário, demonstrou mais eficácia e efetividade do que o Estatuto da Cidade (2001) em termos de institucionalização do planejamento urbano e sua aplicação. As decisões que se tornaram os entraves da institucionalização do planejamento urbano, independentemente deste ou daquele regime, dependem dos interesses de quem tem o poder direto e indireto de decisão.

Foi criado, e tem sido recriado, um cenário de caos sobre qualquer proposta que pudesse ter relação com a reforma urbana ou com a política urbana, o que incluiu até mesmo a falsa intenção de transformar o país em uma URSS ou implantar o socialismo ou o comunismo. Mercado imobiliário, proprietários de imóveis, empresários e políticos se sentiram prejudicados. Alguns vereadores alegaram perda de poder local: profundas alterações

decorreriam da aprovação das propostas, estabelecendo restrições fundamentais à já sofrida autonomia municipal; governos federal e estadual passariam a atuar diretamente no desenvolvimento urbano, retirando a competência privativa municipal para dispor sobre aspectos físicos e socioeconômicos sobre o território. É o momento de questionar o que realmente estava em jogo e quais interesses eram defendidos: os da sociedade ou os individuais e de pequenos grupos? Qual foi o custo social do curto ao longo prazo?

Parte das respostas está no teor e na aplicação do Estatuto da Cidade, a partir de 2001, e do Estatuto da Metrópole, a partir de 2015. A união de ambos não correspondeu ao todo que fora proposto, análise a ser aprofundada em pesquisas posteriores. Os resultados foram tardios e, quando instituídos os estatutos, suas respectivas agências de planejamento já estavam enfraquecidas, com perda de funções de planejamento, desestruturadas ou em processo de extinção, como foi o caso das municipais e metropolitanas, ou extintas, como foi o caso da federal. Os estatutos foram um avanço, embora parcial. O que aconteceu com as agências e com o planejamento urbano, como analisado nesta pesquisa, foi um retrocesso ainda não reparado.

Constituição Federal (1988), Estatuto da Cidade (2001) e Estatuto da Metrópole (2015), de forma paulatina, ofereceram possibilidades cuja aplicação é discricionária e depende de vontade política e de agências com profissionais capacitados para o planejamento urbano e regional. As doses esparsas e incompletas de política urbana não asseguraram o planejamento nem a função social da propriedade e da cidade. Cabe ao Executivo municipal tomar as decisões sobre o que seguir e como seguir. Caso opte por não seguir ou tome decisões contrárias ao que está instituído, a fiscalização é fraca ou inexistente, ou seja, as possibilidades de qualquer repercussão ou correção são muito reduzidas. O mesmo se aplica à iniciativa privada.

Os políticos e gestores públicos adotaram a causa social do planejamento participativo e, na busca pelo poder, começaram a desmanchar, em vez de partilhar, o protagonismo que estava com os técnicos. O poder foi tomado por meio do discurso de que o planejamento do regime autoritário era tecnocrático, não considerava as demandas sociais, era rígido. Com essa acusação, obtiveram a recusa e o desmanche do que fora criado no regime autoritário. Esse discurso colaborou com a desintegração do planejamento e enfraqueceu a parte técnica. O problema foi que os políticos não sabiam fazer planejamento e sequer eram politólogos, mas desejavam a posição de protagonistas. A solução foi defender "novos tipos de planejamento".

Os profissionais do planejamento se empolgaram com os “novos tipos de planejamento”, como o planejamento participativo, planejamento democrático, planejamento estratégico, planejamento de baixo para cima. A definição básica de planejamento é apenas uma, que é transversal a qualquer variação. Nenhuma variação de planejamento é viável sem riscos de retrocesso, sem antes institucionalizar a concepção transversal de forma vinculada à realidade social. Só assim será possível sobrepor variações e incrementar mais variáveis e hierarquias de escalas de planejamento como, por exemplo, o plano de bairro e as questões do planejamento estratégico.

Riscos de retrocesso se materializaram em Porto Alegre, onde a institucionalização do planejamento urbano foi parcial. Por mais que variações de planejamento parecessem interessantes e resolutivas, como foi o caso do planejamento participativo e da concepção de planejamento estratégico, elas não tiveram condições de resolver os problemas urbanos, apenas os mascararam e violaram, de forma massiva e deliberada, as diretrizes gerais da política urbana. Não adianta discutir planejamento com a sociedade enquanto esta não tiver acesso às condições mínimas necessárias para uma vida digna. Falar de um planejamento mais complexo ou de “novos tipos” e querer discutir democraticamente não passarão de utopias para legitimar interesses e conveniências individuais, além de um planejamento estratégico tendencioso. Afinal, é estratégico para quem? A falta de transparência busca esconder o lucro extraordinário que promove mais malefícios à sociedade do que benefícios. Concede, à iniciativa privada, o máximo de bônus e dispersa, para a sociedade, os ônus. É a dispersão dos ônus que os fazem parecer irrelevantes, mas, se analisados de forma conjunta, o impacto social e o risco de retrocesso ficam evidentes. Os três poderes falham ao defender os interesses sociais das presentes e futuras gerações.

As decisões de cunho político passaram a predominar, causando entraves ao planejamento. Continua-se a discutir planejamento como se discute política partidária e, nesse debate, os atores políticos e a iniciativa privada têm a última palavra para decidir sobre questões de Estado e sobre o que consideram ser “melhor” para a “sociedade”. Um exemplo típico são as interferências no regime urbanístico para aumentar a área construída e os lucros da construção, o que repercute em adensamento populacional cujos impactos não são analisados, pelo menos na infraestrutura, nos serviços urbanos, nos equipamentos comunitários, entre outros itens mínimos necessários, como foi exposto. Os empreendimentos de grande porte, viabilizados por flexibilizações e aumentos de área realizados de forma

indiscriminada, sem critérios e nem análises técnicas, são divulgados como “promotores do desenvolvimento”, mas seus defensores não conseguem especificar que desenvolvimento é esse, nem a quem atende.

O modo como o discurso sobre democracia é utilizado acaba por desprezar o conhecimento técnico e as demandas sociais. A discussão é político-partidária e defensora da iniciativa privada, é sem política, sem teoria, sem técnica e sem planejamento. O planejamento é mais um discurso sobre ser ou não democrático do que planejamento da materialidade e perdeu suas características de planejamento, passou a ser democrático. Mas, mais do que se declarar democrático, declara-se estratégico, alega tratar de questões estratégicas. Uma estratégia é a aplicação indefinida e distorcida do discurso sobre democracia e política, ambas esvaziadas de princípios sociais e infladas de interesses individuais, para comandar outras estratégias de um suposto planejamento obscuro e mascarado de uma prática institucionalizada de Estado que não se sustenta como tal. São sintomas de uma crise política, institucional e do Estado Democrático de Direito. De forma contraditória, o que ainda sustenta um reduzido grau de planejamento urbano são as bases, em ruínas, que foram construídas durante o regime político-militar.

A população conquistou seu espaço na participação do processo de planejamento por meio de audiências públicas, de representantes da comunidade, entre outros. Contudo, isso não é suficiente, pois a vulnerabilidade do conhecimento técnico e da unidade política passou a ser utilizada para legitimar interesses alheios. A participação popular é direcionada para desequilibrar decisões técnico-políticas de interesse comunitário de modo a predominar o peso da parte político-partidária e os interesses privados. O desafio atual é a participação *ad hoc* de profissionais do planejamento, bem como a criação de grupos dentro das universidades capazes de fornecer assistência à população, que necessita de suporte para participar de forma consistente no planejamento e reivindicar seus direitos. É uma das possibilidades para estabelecer o equilíbrio ainda não alcançado entre as partes técnica e política compreendidas pelo planejamento e já apontadas, pelo menos, desde o final dos anos de 1950.

Os meios político-institucionais nos níveis municipal e superiores demonstraram atuação reduzida ou até inexistente no planejamento e na política urbanas. Os planos diretores viraram uma repetição das diretrizes gerais e dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Desses instrumentos, os aplicados são os que potencializam o lucro, bem como o que se efetiva, no planejamento urbano e na aplicação do plano diretor, busca esse mesmo objetivo. Os demais

instrumentos não são aplicados. O plano diretor e o planejamento urbano perderam seus objetivos sociais. O Legislativo e o Judiciário ignoram a situação. Aquele, com receios de sua autonomia ser limitada, não se importa e não a utiliza para fiscalizar o Executivo. O que lhe interessa, no planejamento urbano, é decidir sobre o regime urbanístico e o potencial construtivo, que se tornaram moeda de troca no mercado paralelo.

Muitas das agências de planejamento que sobraram não sabem o que fazer com o plano diretor e nem com o Estatuto da Cidade. Grupos específicos distorcem as regras para justificar seus interesses particulares. Diante disso, a população está acostumada a aceitar os problemas urbanos e políticos como uma causa sem solução. A voz das universidades, principalmente as que formaram planejadores no período do planejamento integrado, não é ouvida ou sequer se manifesta mais. O planejamento urbano não está calcado em base político-institucional sólida, as reformas administrativas são mais frequentes e faltam com critérios. As agências de planejamento são facilmente desmanchadas, as leis são flexíveis para tudo nelas caber e não há um esforço para criar uma interpretação axiológica para aplicação ou simplesmente aplicá-las. Falta capacidade na atuação profissional.

O planejamento voltou a ser desintegrado. Suas agências não fazem programação nem orçamento, mas não é possível planejar sem eles. O plano diretor deveria ser parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas. Contudo, o plano diretor e o processo não resultam em propostas a serem programadas e orçadas e sequer compreendem os demais setores do planejamento, além do físico-territorial. O processo de planejamento é interrompido quando o plano diretor é finalizado e aprovado como lei. Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual são elaborados para atender ao projeto de governo, também desintegrado, em secretarias que constantemente são criadas, extintas e recriadas, além de, muitas vezes, não haver comunicação entre secretarias. Seja o nome que tiverem, essas secretarias não são de planejamento e pouco sabem e fazem de planejamento. Os governos ignoram o plano diretor e não estabelecem qualquer troca de informações com a agência de planejamento urbano. A elevada frequência de reformas administrativas também demonstra o grau de competência do governo na administração pública.

A etapa de revisão do plano diretor é limitada ao levantamento e à repetição dos problemas que todos já têm pleno conhecimento. Depois, pouco ou nada se faz, não há o

“fazejamento”. O plano é o resultado de uma das etapas do planejamento, mas ter um plano não significa planejar, como evidenciou o caso de Porto Alegre, colocando em questão a sua “tradição em planejamento”. O planejamento está repleto de lacunas, e sua tradição refere-se a elaborar planos. Cumpri-los é outra questão.

Em Porto Alegre, as lacunas foram mascaradas pelo planejamento estratégico. As estratégias políticas levaram ao planejamento do governo com vestes de um planejamento urbano, a começar pela criação do Orçamento Participativo e sua retirada da SPM, e continuaram com o Projeto Especial de Impacto Urbano. O planejamento estratégico político utilizou o pouco que existe do planejamento urbano institucionalizado e de caráter físico-territorial para suas negociações, flexibilizações e desburocratizações.

O plano diretor ficou limitado ao regime urbanístico, se não completamente em seu conteúdo, em sua aplicação para o licenciamento urbanístico. Esse regime serve como moeda de troca no mercado político de estratégias do Executivo e do Legislativo, das flexibilizações e dos apoios mútuos. Nenhum plano de governo parte do plano diretor, tanto por não haver de onde partir como por não haver interesse para que isso aconteça. O plano diretor continua a existir por dois motivos: obrigação constitucional e fonte de recursos para serem negociados pelos atores políticos no planejamento estratégico que defendem.

A não execução das etapas seguintes à da aprovação do plano diretor interrompe o processo e gera consequências. Elaborar o plano e não o implementá-lo não é planejar, porque o processo não se completa. Planejar de forma pontual, desintegrada e para o licenciamento urbanístico não é planejamento, são espasmos de planejamento. O conjunto de falhas e interrupções no processo configura as práticas parciais de planejamento. É um planejamento primário e com falta de profissionalismo que apresenta grau reduzido de prática institucionalizada de Estado.

Porto Alegre e São Paulo foram referências no processo de institucionalização do planejamento, mas também acabaram por ser em seu desmanche. As agências de planejamento foram enfraquecidas, e suas práticas foram reduzidas ao licenciamento urbanístico. As características de planejamento, de processo e de integração foram perdidas, o que demonstra um processo de desinstitucionalização. O planejamento urbano e a política urbana se mostram com poucos resultados, ou nenhum, ao depender dessas agências e demais questões político-institucionais que envolvem os três poderes.

As alterações, nos planos diretores de Porto Alegre, evidenciaram a redução de critérios técnicos e, assim, tornaram-se tendenciosas e submissas aos interesses individuais. O planejamento urbano é falho. Não há preocupação, tanto do Executivo quanto do Legislativo, com a melhoria da qualidade de vida da população nem com o aproveitamento máximo dos recursos, sejam os humanos ou os pecuniários. Os danos decorrentes das decisões políticas ou das omissões são sofridos e pagos pela sociedade. O planejamento urbano falha em seu compromisso com a sociedade, pois promete uma coisa e entrega outra.

Do planejamento municipal, rapidamente, voltou-se ao urbanismo; depois, foi para o licenciamento, análise e aprovação de projetos, e a “novidade” tornou-se a secretaria de licenciamento e desburocratização. Mas desburocratizar tem sido sinônimo de eliminar critérios e padrões estabelecidos tecnicamente com a finalidade de conferir consistência, coerência, isonomia, bem como otimizar processos. Ao misturar um sistema administrativo falho com uma política ética e moralmente questionável e um sistema de planejamento urbano corrompido, o resultado são os sintomas de uma crise político-institucional de Estado, o que repercute na flexibilização e na eliminação dos padrões e procedimentos estabelecidos.

A institucionalização do planejamento, em Porto Alegre, é contraditória. Ao mesmo tempo em que avançou na concepção, regrediu nas práticas, pois não há um grau mínimo de sistematização para se enquadrar como planejamento. O sistema de planejamento proposto pelo PDDU (1979) foi aprimorado no PDDUA (1999, 2010), entretanto jamais foi implementado. O sistema que existe está voltado ao licenciamento urbanístico e está corrompido. Não há planejamento urbano, há práticas dispersas de licenciamentos urbanísticos inconsistentes que ignoram o planejamento urbano, o plano diretor e o Estatuto da Cidade (2001).

A aplicação do plano é voltada e restrita ao licenciamento urbanístico. Diante da desestruturação das agências de planejamento, as propostas do planejamento estratégico mostraram-se tentadoras ao Estado, que não tem condições de cumprir com seus deveres, e, aos políticos, que buscam o seu lugar e o protagonismo no planejamento. O município não tem mais condições de fazer planejamento e começou a gerenciar licenciamentos parciais, pontuais e falhos, tanto por não ter propostas eficientes para o planejamento urbano quanto por não ter capacidade profissional para isso, tampouco política. Não há condições político-institucionais para o planejamento urbano.

Os licenciamentos de grandes empreendimentos são tratados em caráter de exceção, enquadramento criado legalmente para possibilitar a flexibilização da maior quantidade

possível de padrões definidos previamente por meio de estudos técnicos ou do que restou dos que foram realizados na época do urbanismo e do planejamento integrado no Brasil. O sistema de planejamento não dá conta das flexibilizações.

Os estudos de impacto – Estudo de Viabilidade Urbanística e Estudo de Impacto de Vizinhança – ficaram na dependência da competência técnica de quem os elabora e de quem os analisa no município. Nas análises, os princípios e diretrizes do plano diretor e da política urbana são ignorados, bem como os critérios técnicos. Faltam teorias, metodologia, conhecimento, consistência e formação que integre os conhecimentos com as demandas físicas, materiais e político-sociais na espacialidade.

O planejamento urbano perdeu metodologia, técnica, teorias, capacidade profissional, apoio e reconhecimento. O enfraquecimento facilitou a aplicação do planejamento estratégico em uma situação político-institucional fragilizada, que demanda uma reflexão dos políticos e dos profissionais do planejamento sobre suas éticas e responsabilidades públicas e sociais.

Encerrada a fase do planejamento integrado, que tinha uma concepção definida, iniciou-se a do planejamento estratégico, cuja concepção pode parecer indefinida e confusa. Com bases institucionais frágeis, o Brasil segue com seus espasmos de planejamento urbano para um planejamento cuja pauta é plano diretor físico-territorial, licenciamentos urbanísticos e autolicensing, desburocratização, desregulamentação, cidade-empresa, parceria público-privado, análises e estratégias pontuais, regras e flexibilizações e judicialização da política. A concepção desse planejamento é como o plano diretor, abrangente para tudo caber e nada definir. É a condição em que nada se propõe. É o plano diretor aberto para a iniciativa privada propor. É o plano diretor esvaziado de planejamento. A discussão paira sobre o regime urbanístico e os índices construtivos redefinidos por meio de negociações políticas justificadas em nome da participação democrática.

Plano Conjunto, Projeto Especial de Impacto Urbano, Operação Urbana Consorciada, redemocratização do modo como foi utilizada e PDDUA (1999) marcaram o fim do período do planejamento integrado e o início do planejamento estratégico em Porto Alegre. Nesse contexto, a cidade-empresa Porto Alegre tende a ser comandada pelo político-empreendedor urbano, político-vendedor urbano e político-investidor urbano, e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade se torna uma agência de negócios. Esta, a cada 10 anos, vai elaborar um plano estratégico de negócios, semelhante a um plano diretor, para atender e garantir aos interesses do político-empreendedor, do político-vendedor e do político-

investidor em busca de eficiência, eficácia e efetividade nos negócios da sua cidade-empresa. Os efeitos secundários e colaterais trarão bônus e ônus à sociedade, resta saber em quais proporções e como serão gerenciados e controlados.

Os Projetos Especiais de Impacto Urbano, a partir de um plano diretor com diretrizes e objetivos amplos, viraram um elo entre iniciativa privada e governo, bem como instrumento de flexibilização. O Executivo flexibiliza o regime urbanístico em troca de ações que seriam de sua responsabilidade. Trata-se de uma terceirização indireta e sem transparência. A flexibilização é feita de forma indiscriminada e está voltada ao licenciamento e às análises urbanas pontuais e limitadas para "pensar estrategicamente" Porto Alegre. São práticas pontuais e desarticuladas de planejamento. A atividade retrocedeu.

Os problemas urbanos, desde os relacionados às necessidades mais básicas como, por exemplo, infraestrutura e mobilidade, permanecem. Problemas que deviam ser percebidos e resolvidos pelo sistema de planejamento, no Executivo, de modo a compreender o licenciamento urbanístico ou elaborar um programa previsto no plano, tornaram-se a pedra de toque do planejamento. O Executivo mostra-se incapaz de planejar, de defender os interesses e direitos da sociedade e, principal e essencialmente, de promover a melhoria da qualidade de vida da população. Ficam evidentes as práticas ineficazes e ineficientes para a sociedade, direcionadas a atender interesses da iniciativa privada e de políticos, principalmente quando há uma relação direta de apoio mútuo.

O Brasil continua em busca do desenvolvimento e da infraestrutura básica, ainda não há clareza sobre o que incrementar e o que ser controlado pelo Estado. Este continua a ser controlado. Suas instituições são fracas e não são garantias. As regras não são aplicadas e falta interesse por parte dos três poderes em resolver isso. As consequências são os altos custos sociais, são os problemas urbanos, ainda os do passado somados aos do presente e aos do futuro, que são ignorados. Não há planejamento urbano, os problemas aumentam e uns potencializam os outros. A vida das pessoas é consumida pela perda de tempo devido a problemas de mobilidade urbana, pela falta de segurança, pela falta de água, pela falta de energia elétrica, pela falta de paz de espírito, e perturbada por sentimentos de desamparo, insegurança, receios, angústias e aflições gerados pelo ambiente urbano e pela ausência de Estado. Poucos pensam sobre isso, mas esses são apenas os problemas mais evidentes. Existem os mais complexos como, por exemplo, os relacionados ao meio ambiente, ao crescimento populacional e às conurbações, à preservação do patrimônio cultural material e imaterial, à

administração do capital axiológico e cultural, aos processos de gentrificação, à captura da mais-valia urbana, às externalidades urbanas<sup>218</sup>, às favelas, às segregações, etc. Devido ao grau de complexidade desses problemas e à possibilidade dos mesmos estarem vinculados entre si ou de se vincularem a outros, sua identificação e análise, assim como seu tratamento e monitoramento demandam conhecimento especializado, capaz de trabalhar com questões teóricas e práticas, bem como com as contribuições que a teoria pode e deve dar para a prática e vice-versa. Contudo os problemas citados e muitos outros, dos mais básicos aos mais complexos, apresentam, no Brasil, o mesmo destino: o de serem ignorados pela maioria da população e por aqueles que atuam com as práticas relacionadas ao planejamento urbano: os profissionais e os políticos. Os mais interessados nesses problemas são os pesquisadores, mas suas pesquisas parecem não interessar ou não provocam qualquer resultado significativo dentro dos três poderes. O modo como essas questões são tratadas ou ignoradas demonstra sintomas de uma esquizofrenia urbana que pode ser acentuada pelo planejamento estratégico, hipótese a ser verificada em pesquisa futura. As relações das práticas de planejamento com a realidade social e com a materialidade foram perdidas.

Se uma prática institucionalizada parte de determinada realidade e condição social, planos urbanísticos, planos diretores e planejamento urbano devem estar diretamente vinculados a elas e, por consequência, repercutem em um grau de institucionalização e de planejamento, este vinculado a referenciais teóricos, metodológicos, a tecnologias e práticas. A falta de vínculos nessa relação leva a um grau baixo de institucionalização e a um planejamento primário. O desafio é social, político e dos profissionais do planejamento junto com seus respectivos setores e áreas do conhecimento. O Brasil ainda não atingiu as necessárias condições político-institucionais para o planejamento urbano como uma prática institucionalizada de Estado.

Os problemas do planejamento, discutidos nos anos de 1960, ainda são atuais, o processo não se completa, ele é falho, não há planejamento. O grau mais elevado de institucionalização do planejamento foi atingido no período do regime político-militar, quando foi aplicada a metodologia do planejamento integrado. As ideias e a técnica de planejamento eram apoiadas dentro dos princípios de desenvolvimento do país. Esses princípios desapareceram.

---

<sup>218</sup> Campos-Filho (2001, p. 16) define externalidade urbana como "[...] benefícios ou malefícios que um produtor ou consumidor produz para seus vizinhos, mesmo não o desejando ou não tendo essa consciência".

As inquietações sentidas no município de Santa Maria não eram exclusivas de lá, pois se mostraram mais acentuadas e amplas em Porto Alegre e compartilhadas com São Paulo. Tratam-se de problemas político-institucionais de uma institucionalização parcial do planejamento urbano no Brasil, hipótese confirmada nesta pesquisa. O planejamento como uma prática institucionalizada de Estado tem muitos entraves a serem superados, o que reforça a conclusão de que sua institucionalização está incompleta, bem como a falta de definição, nos planos diretores ou no processo, de resultados a serem esperados e a ausência de resultados positivos consistentes decorrentes da aplicação do plano, que deveria objetivar soluções físico-territoriais e sócio-espaciais precisas e alcançáveis no curto, médio e longo prazos.

Planejamento depende de conhecimentos, método, teorias, tecnologia e apoio político. O método do planejamento como processo e integrado abriu possibilidades para uma infinidade de análises e soluções, o que as limitou, inicialmente, foram os recursos humanos, as teorias e a tecnologia. As teorias continuam a ser criadas e aprimoradas, bem como relacionadas umas com as outras na produção do conhecimento. A tecnologia avançou muito em relação ao período dos anos de 1970, principalmente no campo da ciência da computação, que fora uma barreira para armazenar e manipular dados na época. Contudo, diante desses avanços, há um descompasso: planejamento urbano e suas práticas estão distanciados da realidade social e da materialidade.

Com base nas análises desta pesquisa, recomenda-se a criação de cursos de especialização ou de extensão para conscientizar a população em geral, os políticos e os profissionais da área sobre o que é planejamento urbano, sua importância e quais os possíveis impactos socioespaciais. Ao longo do ano de 2018, foi realizado o Curso de Extensão em Planejamento Urbano, promovido pelo grupo de pesquisa Laboratório de Estudos Urbanos (LEURB), da UFRGS. O objetivo era dispor compreensões sobre problemas urbanos e planejamento urbano aos membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre, principalmente os representantes das regiões de gestão de planejamento. Entretanto, os membros do conselho, que estavam na posição de tomada de decisão, pouco se interessaram. A abertura do curso contou com quase 500 pessoas, a maioria eram estudantes. Continua a ser de extrema importância promover uma conscientização massiva sobre o planejamento urbano.

Aos profissionais do planejamento, além de cursos de especialização e de extensão, a análise demonstrou que será necessária uma formação em nível mais elevado,

preferencialmente de doutorado, para nivelar conhecimentos, principalmente para os profissionais que atuam em agências dos Executivos e assessoraram Ministério Público, Legislativos e Judiciários. O planejamento urbano, no Brasil, não pode depender e nem continuar a ser praticado por pessoas com conhecimentos precários em planejamento, que acreditam conhecer diversas técnicas de planejamento e tomam a iniciativa ou assumem a responsabilidade de elaborar planos para atingir um ou outro propósito de forma pontual. O resultado fica limitado a decisões genéricas, vagas, difusas e baseadas em propósitos mal definidos, como a pesquisa demonstrou. É um enorme acúmulo de falhas cujos ônus são repassados à sociedade das presentes e futuras gerações.

O planejamento urbano está sobre as bases da confusa organização da administração pública, da desburocratização do Estado, da flexibilização caso a caso sem isonomia, da falta de capacitação profissional, da institucionalização parcial do urbanismo, do planejamento integrado e do próprio planejamento urbano. São as bases do planejamento urbano falho que colocam em risco sua institucionalização como um todo, que compreende: as práticas de Estado; o ensino e a pesquisa; e a prática profissional.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LEGISLAÇÕES

#### B

BR. Brasil. Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964. ***Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa.***

\_\_\_\_\_. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. ***Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências.***

\_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. ***Regimento Interno (Consolidado), 1978.***  
Regimento Interno da Câmara dos Deputados. (Resolução nº 30/72). Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de Maio de 1946. ***Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular".***

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. ***Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.***

\_\_\_\_\_. Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952. ***Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948.***

\_\_\_\_\_. Decreto nº 50.334, de 11 de março de 1961. ***Instituiu, no Gabinete Civil da Presidência da República, o Serviço Nacional dos Municípios (SENAM), e dá outras providências.***

\_\_\_\_\_. Decreto nº 50.488, de 25 de abril de 1961. ***Cria o Conselho Nacional de Planejamento da Habitação Popular, e dá outras providências.***

\_\_\_\_\_. Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966. ***Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências.***

\_\_\_\_\_. Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972. ***Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências.***

\_\_\_\_\_. Decreto nº 73.627, de 13 de fevereiro de 1974. ***Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e dá outras providências.***

\_\_\_\_\_. Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974. ***Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU e dá outras providências.***

\_\_\_\_\_. Decreto nº 76.149, de 22 de agosto de 1975. **Dispõe sobre a liquidação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, autarquia vinculada ao Ministério do Interior, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979. **Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento urbano e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 91.145, de 15 de março de 1985. **Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.604, de 13 de outubro de 1990. **Aprova a Estrutura Regimental da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto do Conselho de Ministros nº 1.486, de 7 de novembro de 1962. **Dispõe sobre o Serviço Nacional de Municípios (SENAM) criado pelo Decreto nº 50334, de 11 de março de 1961, sua transferência para o Gabinete Civil da Presidência da República e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. **Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. **Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 14, de 8 de junho de 1973. **Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. **Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975. **Cria o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975. **Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.** Brasil. Publicado no DOU em 20/12/1979.

\_\_\_\_\_. PL. Projeto de Lei nº 1.911/1960. **Estabelece o Plano Nacional de Habitação, cria a Superintendência Nacional de Habitação e institui o Fundo Nacional de Habitação.** In: Diário do Congresso Nacional. 31 de maio de 1960. pp. 3667-3669.

\_\_\_\_\_. PL. Projeto de Lei nº 87/1963. **Estabelece o Plano Nacional de Habitação, cria o Conselho Nacional de Habitação e institui o Fundo Nacional de Habitação.** In: Diário do Congresso Nacional. 05 de abril de 1963a. pp. 1216-1218.

\_\_\_\_\_. PL. Projeto de Lei nº 1.329/1963. **Cria a Superintendência da Política Urbana (SUPURB), e dá outras providências.** In: Diário do Congresso Nacional. 23 de novembro de 1963b. pp. 9143-9144.

\_\_\_\_\_. PL. Projeto de Lei nº 1.329/1963. **Cria a Superintendência da Política Urbana (SUPURB), e dá outras providências.** In: Dossie. 1963c.

\_\_\_\_\_. PL. Projeto de Lei nº 775/1983. **Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.** In: Diário do Congresso Nacional. Ano XXXVIII. n. 41. Capital Federal. 6 de maio de 1983. pp. 2831-2848.

\_\_\_\_\_. PL. Projeto de Lei nº 2.191/1989. **Institui, nos termos dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento e de expansão urbana, suas diretrizes gerais, seus objetivos e instrumentos básicos.** In: Diário do Congresso Nacional. Seção I. Ano XLIV. n. 47. Capital Federal. 29 de abril de 1989. pp. 2886-2893.

\_\_\_\_\_. PL. Projeto de Lei nº 5.788/1990. **Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.** In: Diário do Congresso Nacional. Ano XLV. n. 126. 10 de outubro de 1990. Brasília-DF. Seção I. p. 10241.

\_\_\_\_\_. PLRF (1964). **Projeto de Lei de “Reforma Urbana”**, elaborado na forma de decreto. Cria o Conselho de Política Urbana e dá outras providências. In: BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: UnB, 2004. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2004. pp. 172-174.

## C

CF (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Brasil. Promulgada em 18 de setembro de 1946.

CF (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasil. Promulgada em 24 de janeiro de 1967.

CF (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

CONAMA. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.** Publicado no DOU nº 247, 22 de dezembro de 1997, pp. 30.841-30.843.

CTBA. Curitiba. Decreto nº 1.910, de 7 de dezembro de 1965. **Aprovando regulamento do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 26, de 02 de abril de 1948. **Dispõe sobre a criação do Conselho Técnico do Plano da Cidade de Estética Urbanística e de Educação e Cultura.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 699, de 29 de março de 1953. **Dispõe sobre o Código de Posturas e Obras do Município de Curitiba.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.127, de 02 de agosto de 1955. **Reorganiza os órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba, cria e extingue cargos, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.875, de 30 de março de 1960. **Aprova o plano piloto de zoneamento de uso e sua regulamentação.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.908, de 13 de setembro de 1960. **Divide o município de Curitiba em unidades de vizinhança.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.100, de 21 de dezembro de 1961. **Dispõe sobre o coeficiente de aproveitamento dos lotes.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.295, de 21 de agosto, de 1963. **Institui o Fundo de Urbanização e Saneamento, cria a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba e dá outras providências, na forma que especifica.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.515, de 18 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre a Política Habitacional do Município de Curitiba.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.828, de 31 de julho de 1966. **Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas diretrizes básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município, revogando as leis nº 1875/60; 1951/60; 1908/60; 2100/61; 2123/62; 2154/62.**

## **E**

EC (2001). **Estatuto da Cidade**. Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

## **P**

PA. Porto Alegre. **Ato nº 500**, de 1925.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.872, de 27 de agosto de 1964. **Acresce os limites da área descrita no art. 20 da Lei nº 2330 de 20.12.61.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.487, de 26 de janeiro de 1967. **Acresce os limites da área descrita no art. 20 da Lei nº 2330 de 29 de dezembro de 1961 e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.926, de 14 de julho de 1969. **Cria o Gabinete Municipal de Planejamento e Coordenação – GAPLAM – e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4288, de 05 de fevereiro de 1971. **Estabelece Núcleos Setoriais de Planejamento, dispõe sobre as atribuições do Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.559, de 20 de junho de 1972. **Acresce os limites da área descrita no art. 20 da Lei 2330 de 29/12/1961 e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.162, de 19 de março de 1975. **Acréscce os limites da área descrita no art. 20 da Lei nº 2330, de 29/12/51 e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.326, de 12 de setembro de 1975. **Altera os decretos 4945/ 1974; 4530/1972 e 5019/1974; dispõe sobre a nova organização do GAPLAM e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.390, de 3 de dezembro de 1975. **Estabelece a estrutura da Secretaria do Planejamento Municipal, transforma e altera denominação de funções gratificadas e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.921, de 29 de agosto de 1979. **Dispõe sobre o processo administrativo referente a obras em geral, nomeadamente à aprovação de projetos e licenciamentos de construções, e dá outras providências.** Porto Alegre. Publicado no DOPA em 18/09/1979.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.922, de 29 de agosto de 1979. **Dispõe sobre o processo administrativo para aprovação do parcelamento do solo no território do município de porto alegre.** Porto Alegre. Publicado no DOPA em 18/09/1979.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.573, de 19 de junho de 1985. **Aprova o regimento geral da Secretaria do Planejamento Municipal.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 12.951, de 16 de outubro de 2000. **Institui a Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento – CAUGE –, dispõe sobre suas atribuições e dá outras providências.** Porto Alegre. Publicado no DOPA em 07/11/2000.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 14.530, de 14 de abril de 2004. **Dispõe sobre as Áreas de Interesse Cultural previstas no art. 92 do PDDUA, explicita parâmetros para aprovação de projetos nas respectivas áreas, bem como dá outras providências.** Porto Alegre. Publicado no DOPA em 20/04/2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.383, de 29 de abril de 2016. **Define procedimentos, conceitos e critérios para a exigência de medidas mitigadoras e compensatórias para Projetos Especiais de Impacto Urbano de Empreendimentos e Atividades no Município de Porto Alegre,** nos termos do art. 56 da Lei Complementar Municipal nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – que dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) –, e dá outras providências. Porto Alegre.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.487, de 1º de setembro de 2016. **Altera a ementa, o art. 1º, o inc. V do art. 2º, o art. 4º e revoga os parágrafos únicos dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 19.383, de 29 de abril de 2016,** que define procedimentos, conceitos e critérios para a exigência de medidas mitigadoras e compensatórias para Projetos Especiais de Impacto Urbano de Empreendimentos e Atividades no Município de Porto Alegre, nos termos do art. 56 da Lei Complementar Municipal nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – que dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA). Porto Alegre.

\_\_\_\_\_. Lei nº 87, de 26 de julho de 1948. **Determina a revisão do "Plano Diretor de Porto Alegre" e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.413, de 11 de junho de 1955. **Reorganiza os serviços da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.516, de 02 de dezembro de 1955. **Extingue e cria cargos, suprime funções gratificadas e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.046, de 30 de dezembro de 1959. **Institui o Plano Diretor e fixa normas para sua execução.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.320, de 21 de dezembro de 1961. **Cria a taxa de urbanização, dispõe sobre sua destinação e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.321, de 21 de dezembro de 1961. **Institui o "Fundo Especial para a Execução do Plano Diretor de Porto Alegre".**

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.330, de 29 de dezembro de 1961. **Altera a Lei n.º 2.046, de 30 de dezembro de 1959 e dá nova redação.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.768, de 10 de dezembro de 1964. **Altera a redação do art. 1º da Lei nº 2320, de 21/12/61, e dá nova redação a Lei nº 2321, de 21/12/61 (Taxa de Urbanização, e Fundo Especial o Plano Diretor).**

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.607, de 27 de dezembro de 1971. **Cria e disciplina os conselhos municipais, na forma das disposições contidas na Lei Orgânica.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.050, de 1º de dezembro de 1975. **Cria a Secretaria do Planejamento Municipal, extingue o GAPLAM e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979. **Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 49, de 02 de dezembro de 1979. **Modifica a Unidade Territorial Residencial 09, da Unidade Territorial Seccional Intensiva 17; cria a Unidade Territorial Comercial e de Serviço 35, da Unidade Territorial Seccional Intensiva 15; extingue a Unidade Territorial Funcional 35, da Unidade Territorial Seccional Intensiva 15 e dá outras providências.** Porto Alegre. Publicado no DOPA em 04/12/1980.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 158, de 22 de julho de 1987. **Modifica a Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979, que institui o Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências.** Porto Alegre. Publicado no DOPA em 31/07/1987.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 315, de 06 de janeiro de 1994. **Dispõe sobre o instituto do Solo Criado no município de Porto Alegre, regulamentando o art. 212 da Lei Orgânica do município de Porto Alegre.** Porto Alegre.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.439, de 15 de junho de 1994. **Extingue a Supervisão de Planejamento e Programação Econômica da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) cria o Gabinete de Planejamento e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.267, de 29 de dezembro de 1998. **Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental no município de Porto Alegre, cria a taxa de licenciamento ambiental e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.693, de 29 de dezembro de 2004. **Cria, na administração centralizada, a Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos, a Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, o Gabinete de Programação Orçamentária, o Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos e o Gabinete de Acessibilidade e Inclusão Social, extingue a Secretaria de Governo Municipal, a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional, o Gabinete de Planejamento, o Gabinete de Relações com a Comunidade, o Gabinete de Relações Públicas, o Gabinete de Imprensa e o Gabinete de Comunicação Social e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 695, de 1º de junho de 2012. **Institui, no município de Porto Alegre, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).** Porto Alegre. Publicado no DOPA em 12/06/2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.396, de 27 de dezembro de 2012. **Altera o art. 1º, o caput do art. 2º e o art. 4º e revoga os incisos II, III, V, VI E VII do caput do art. 2º da Lei nº 4.050, de 1º de dezembro de 1975, alterada pela Lei nº 7.439, de 15 de junho de 1994, alterando a denominação da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) para Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) e dando outras providências; extingue cargo em comissão e funções gratificadas e cria funções gratificadas no quadro dos cargos em comissão e funções gratificadas, constante da letra c do anexo I da Lei nº 6.309, de 28 de dezembro de 1988, e alterações posteriores; estabelece finalidades básicas da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.400, de 27 de dezembro de 2012. **Altera a ementa, os arts. 1º, 2º, caput e incs. II e III, 3º, 5º, 8º, 9º, caput e incs. II, III e IV, 10 e 14, inclui incs. IV a VII no art. 2º e revoga o parágrafo único do art. 2º e o inc. I do art. 9º, todos na Lei nº 9.693, de 29 de dezembro de 2004, e alterações posteriores, alterando a denominação da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos (SMGAE) para Secretaria Municipal de Gestão (SMGES) e da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL) para Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL) e estabelecendo-lhes finalidades básicas; altera o anexo I e inclui anexo III-B na Lei nº 6.309, de 28 de dezembro de 1988, e alterações posteriores, excluindo e criando cargos em comissão e funções gratificadas; e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 810, de 04 de janeiro de 2017. **Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema.**

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 817, de 30 de agosto de 2017. **Dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal, altera os incs. I e VIII do art. 3º e o caput do inc. I, as als. f do inc. III, a do inc. V e d do inc. IX e o inc. IV do art. 4º e inclui als. e no inc. II, g no inc. III, c no inc. V, e no inc. VI e e no inc. VIII do art. 4º da Lei Complementar nº 810, de 4 de janeiro de 2017; altera o inc. III do § 4º do art. 4º da Lei Complementar nº 625, de 3 de julho de 2009, e alterações posteriores; extingue secretarias e órgãos municipais e incorpora suas competências às das secretarias municipais criadas pela Lei Complementar nº 810, de 2017; revoga legislação sobre o tema; e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 897, de 15 de janeiro de 2021. **Altera os incs. I, II, III, V, VI, VII e IX, inclui os incs. X a XIII no caput do art. 3º e inclui o art. 4-A na Lei Complementar nº 810, de 4 de janeiro de 2017, alterada pela Lei Complementar nº 817, de 30 de agosto de 2017; altera os incs. IX, X, XI, XIII, XIV, XV e XVII e o § 1º e inclui os incs. XVIII a XXI no art. 6º da Lei Complementar nº 817, de 2017; altera o caput do art. 6º da Lei nº 12.501, de 24 de janeiro de 2019; cria o Gabinete da Causa Animal (GCA) e o Gabinete da Inovação (GI); revoga os dispositivos que especifica; e dá outras providências, alterando a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.**

## R

RS. Rio Grande do Sul. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1967.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 18.638, de 05 de setembro de 1967. **Cria Grupo de Coordenação na Secretaria das Obras Públicas.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.998, de 1º de dezembro de 1969. **Estabelece a Estrutura e o Regulamento Geral da POLÍCIA CIVIL da Secretaria da Segurança Pública e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 23.871, de 23 de maio de 1975. **Aprova o Estatuto da Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.748, de 29 de outubro de 1974. **Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN e dá outras providências.**

## S

SA. Santo Ângelo. Lei nº 3.526, de 27 de junho de 2011. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de Santo Ângelo e dá outras providências.**

SM. Santa Maria. Decreto nº 32, de 02 de maio de 1979. **Aprova o regulamento e a estrutura da Secretaria de Município do Planejamento.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.954, de 11 de novembro de 1977. **Autoriza o poder Executivo a contrair empréstimos junto a agentes do Banco Nacional de Habitação e oferecer garantias para os compromissos assumidos e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.030, de 27 de dezembro de 1978. **Dispõe sobre a organização do poder Executivo no Sistema de Administração Pública do município de Santa Maria e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 34, de 29 de dezembro de 2005. **Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Santa Maria.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.875, de 22 de dezembro de 2005. **Cria o Escritório da Cidade, dispõe sobre sua organização e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 72, de 04 de novembro de 2009. **Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento, Perímetro Urbano e Sistema Viário do Município de Santa Maria.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.769, de 27 de junho de 2013. **Altera a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal**, fixada pela Lei Municipal nº 5.189/09, e o quadro de cargos em comissão e funções gratificadas, criado pela Lei Municipal nº 4.821/05, e dá outras providências.

SP. São Paulo. Acto nº 1, de 7 de janeiro de 1899. **Reorganiza as repartições municipais.**

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 431, de 8 de julho de 1947. **Dispõe sobre a organização administrativa da "Secretaria de Obras", e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.942, de 7 de abril de 1967. **Institui o Grupo Executivo do Planejamento de São Paulo (GEP).**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.607, de 19 de agosto de 1971. **Institui o GEF – Grupo de Economia e Finanças e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 14.451, de 24 de março de 1977. **Cria a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 15.403, de 20 de outubro de 1978. **Reorganiza o Gabinete do Prefeito, cria os conselhos intersecretariais e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 15.583, de 26 de dezembro de 1978. **Dispõe sobre as atribuições da Comissão de Zoneamento (CZ) e da Comissão de Edificações e Uso do Solo (CEUSO) e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 15.584, de 26 de dezembro de 1978. **Dispõe sobre a reorganização administrativa da Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 16.008, de 10 de julho de 1979. **Regulamenta a operação do SMID – Sistema Municipal de Informação e Documentação para o planejamento, criado pelo Decreto nº 15.584, de 26 de dezembro de 1978.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 18.311, de 15 de outubro de 1982. **Altera a denominação da Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 18.596, de 10 de fevereiro de 1983. **Dispõe sobre a reorganização do Conselho Orientador de Planejamento/Coplan, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 51.820, de 27 de setembro de 2010. **Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, mediante a fusão das secretarias municipais de Planejamento e de Modernização, Gestão e Desburocratização; a alteração da denominação de cargos de provimento em comissão e da vinculação das entidades da administração indireta que especifica.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 55.966, de 27 de fevereiro de 2015. **Dispõe sobre a transferência das coordenadorias do orçamento – CGO, de planejamento – COPLAN, de gestão de participação – CGP e do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos – CPOP, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, para as secretarias que especifica; introduz alterações nos Decretos nº 52.078, de 7 de janeiro de 2011, nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013, e nº 54.498, de 23 de outubro de 2013.**

\_\_\_\_\_. Decreto nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017. **Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da administração pública municipal direta.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 01, de 29 de setembro de 1892. **Cria quatro intendências, distribuindo os serviços municipais.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.494, de 14 de junho de 1954. **Dá nova denominação, altera a subordinação e modifica a constituição da Comissão a que se referem o art. 1º, alínea "g" e artigos 44 e 46 do Decreto-lei nº 431, de 1947.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.670, de 24 de novembro de 1971. **Autoriza a constituição da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971. **Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de São Paulo – PDDI-SP – e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.694, de 7 de janeiro de 1972. **Dispõe sobre a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972. **Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. **Plano Diretor Estratégico**, revoga a lei nº 10.676/1988 e dispositivos das leis nº 13.260/2001, 8.881/1979, 9.049/1980, 9.411/1981.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009. **Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU**; introduz alterações nas leis nº 13.396, de 26 de julho de 2002, nº 13.866, de 1º de julho de 2004, e nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002, bem como dispõe sobre os cargos de provimento em comissão que especifica.

\_\_\_\_\_. Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. **Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das secretarias municipais que especifica**, cria a subprefeitura de Sapopemba e institui a gratificação pela prestação de serviços de controladoria.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.**

SP-E. São Paulo Estado. Constituição Estadual de 1967. **A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 902, de 18 de dezembro de 1975. **Autoriza o poder executivo a instituir a "Fundação CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal".**

## PLANOS DIRETORES

PD (1959). Porto Alegre. Lei nº 2.046, de 30 de dezembro de 1959. **Institui o Plano Diretor e fixa normas para sua execução.**

PDDI-SA (2011). Santo Ângelo. Lei nº 3.526, de 27 de junho de 2011. ***Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de Santo Ângelo e dá outras providências.***

PDDI-SP (1971). São Paulo. Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971. ***Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de São Paulo – PDDI-SP – e dá outras providências.*** Publicado na Diretoria do Departamento de Administração do Município de São Paulo, em 30 de dezembro de 1971.

PDDU (1979). Porto Alegre. Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979. ***Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no Município de Porto Alegre, institui o Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências.*** Porto Alegre. Publicado no DOPA em 30/07/1979.

PDDUA-PA (1999). Porto Alegre. Lei Complementar nº 434, de 01 de dezembro de 1999. ***Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências.*** Porto Alegre. Publicado no DOPA em 24/12/1999.

PDDUA-PA (2010). Porto Alegre. ***Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010.*** Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2010.

PDDUA-SM (2005). Santa Maria. Lei nº 34, de 29 de dezembro de 2005. ***Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Santa Maria.***

PUB (1968). São Paulo. ***Plano Urbanístico Básico de São Paulo.*** São Paulo: Prefeitura Municipal, 1969. Volume 6.

## DOCUMENTOS E PUBLICAÇÕES OFICIAIS DE ESTADO

### A

AELO-SP. Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo. O projeto de lei de desenvolvimento urbano. In: Congresso Nacional. ***Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983.*** Brasília, pp. 263-274.

ALELUIA, José Carlos. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. 17 novembro 1998. In: Congresso Nacional. ***Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990.*** Vol. 2, Brasília, pp. 1268-1274.

ANDRADA, Bonifácio de. Relatório do Projeto de Lei nº 775 de 1983. 30 de novembro de 1983. In: Congresso Nacional. ***Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983.*** Brasília, pp. 378-407.

ANDRADE, Manuel Correia de. ***Geografia, região e desenvolvimento: introdução ao estudo do aménagement du territoire.*** São Paulo: Editora Brasiliense, 1971.

ANDREAZZA, Mário David. Exposição de motivos nº 12. Ministério do Interior. 09 março 1983. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Seção I, ano XXXVIII, n. 41, 06 maio 1983, pp. 2845-2848.

ARRUDA, Inácio. 1999a. In: Congresso Nacional. **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Vol. 2, Brasília, pp. 429-442.

\_\_\_\_\_. Complementação de voto. 1999b. In: Congresso Nacional. **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Vol. 3, Brasília, pp. 640-646.

AVELINO, Pauderney. Comissão de Economia, Indústria e Comércio. 03 setembro 1997. 1997a. In: Congresso Nacional. **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Vol. 1, Brasília, pp. 767-802.

\_\_\_\_\_. Comissão de Economia, Indústria e Comércio. 03 setembro 1997. 1997b. In: Congresso Nacional. **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Vol. 1, Brasília, pp. 808-831.

AVOZANI, Waleska Andrzejewski. Shopping Centers e impactos na estrutura espacial urbana: o caso do Barrashoppingsul em Porto Alegre/RS. Porto Alegre: UFRGS, 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Direito urbanístico no Brasil. In: ENAP. **Revista do Serviço Público**. v. 40 n. 1 (1983). Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) ano 40 v.111, n. 1, pp. 39-44 Jan-1983 Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

## **B**

BALEEIRO, Aleomar. Voto em separado do Sr. Aleomar Baleeiro. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Seção I, ano III, n. 82, 14 maio 1948, p. 3240.

BR. Brasil. **Minuta de 07/10/1976**. [mimeo]. 1976.

BRANDÃO, Aldi Pedro. Telegrama a Flávio Marcílio, Presidente da Câmara dos Deputados. In: Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil. pp. 123-124.

BRITTO, Antônio. Projeto de Lei nº 4.024/1989. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Seção I, ano XLIV, n. 152, 07 novembro 1989, pp. 13068-13071.

## **C**

CASTILHO, José Aparecido. Moção de aplauso e reivindicação de providências. In: Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil. pp. 142-145.

CEPVEA. Substitutivo da Comissão Especial do Plano de Valorização da Amazônia. In: Brasil. **Diário do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados**. Ano 3, n. 82, 14 de maio de 1948. pp. 3238-9.

CN. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil.

\_\_\_\_\_. **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Volume 1. Brasília.

\_\_\_\_\_. **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Volume 2. Brasília.

\_\_\_\_\_. **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Volume 3. Brasília.

## F

FERRAZ, Raul. Projeto de Lei nº 2.191/1989. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Seção I, ano XLIV, n. 47, 29 abril 1989, pp. 2886-2893.

FETTER Junior. Emenda 1/97. 12 setembro 1997. In: Congresso Nacional **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Vol. 1, Brasília, p. 803.

## L

LINO, Regina. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. 26 maio 1998. In: Congresso Nacional **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Vol. 2, Brasília, pp. 1227-1252.

LOUREIRO DA SILVA, José. **Um plano de urbanização**. Porto Alegre: PMPA, 1943.

## M

MARINHO, Adolfo. Voto do deputado Adolfo Marinho. 16 dezembro 1999. In: Congresso Nacional **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Vol. 2, Brasília, pp. 705-731.

MEIRELLES, Hely Lopes. Parecer do jurista, professor Hely Lopes Meirelles. 20 outubro 1982. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Seção I, ano XXXVIII, n. 41, 06 maio 1983, pp. 2841-2845.

## I

INALDO, Leitão. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. 29 novembro 2000. In: Congresso Nacional. **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Vol. 3, Brasília, pp. 1028-1064.

IPPUC. **1940 a 1960 – O Plano Agache**. Curitiba: IPPUC, [s.d.]a. Disponível em <<http://ippuc.org.br/mostrarlinhadotempo.php?pagina=11&idioma=1&tipo=&posicao=6&titulo=1940%20a%201960&ampliar=sim>>, acesso em 22/08/2019.

\_\_\_\_\_. **1960 a 1970 – O Plano Diretor**. Curitiba: IPPUC, [s.d.]b. Disponível em <<http://www.ippuc.org.br/mostrarlinhadotempo.php?pagina=12#:~:text=O%20IPPUC%20inicia%20o%20detalhamento,ser%20induzidos%2C%20coibidos%2C%20disciplinados>>, acesso em 22/08/2019.

\_\_\_\_\_. **1970 a 1980 - A implantação do Plano Diretor**. Curitiba: IPPUC, [s.d.]c. Disponível em <<http://ippuc.org.br/mostrarlinhadotempo.php?pagina=13&idioma=1&tipo=&posicao=4&titulo=1970%20a%201980&ampliar=sim>>, acesso em 22/08/2019.

\_\_\_\_\_. **1980 a 1990 - As ações sociais se consolidam em redes**. Curitiba: IPPUC, [s.d.]d.

Disponível em

<<https://ippuc.org.br/mostrarlindahotempo.php?pagina=14&idioma=1&tipo=&posicao=3&titulo=1980%20a%201990&ampliar=sim>>, acesso em 22/08/2019.

## M

MARCHEZAN, Nelson. PEC nº 19/1977. In: BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano XXXII, n. 146, 22 novembro 1977, pp. 3193-3195.

## P

PMC. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Boletim PMC**. ano II. n. 12. novembro e dezembro de 1943.

\_\_\_\_\_. **Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba**. 2. ed. Curitiba: IPPUC, 1965.

PMPA. **Plano diretor de Porto Alegre**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1964.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Porto Alegre**. Porto Alegre: PMPA, 1975. 3. ed.

\_\_\_\_\_. **Reavaliação do Plano Diretor: plano de trabalho (preliminar)**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1976.

\_\_\_\_\_. **1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1979.

\_\_\_\_\_. **1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre**. Porto Alegre: PMPA, 1980.

\_\_\_\_\_. **Governo municipal: legislação organizacional Executivo municipal de Porto Alegre**.

Equipe da Coordenadoria-Geral de Modernização Administrativa CGMA/SMA. Porto Alegre, outubro de 2012. 3. ed. revisada e atualizada. Disponível em

<[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo\\_municipal/usu\\_doc/trabalho\\_consolidado-outubro\\_2012.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/trabalho_consolidado-outubro_2012.pdf)>, acesso em 20/05/2022.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura participa de reunião sobre Harmonia e reafirma legalidade das obras**.

Porto Alegre: PMPA, 2023c. Disponível em

<<https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/prefeitura-participa-de-reuniao-sobre-harmonia-e-reafirma-legalidade-das-obras>>, acesso em 11/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Conferência de Avaliação do Plano Diretor 2023**. Porto Alegre: PMPA, 2023a.

Realizada na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) de 07/03/2023 a 09/03/2023.

\_\_\_\_\_. **Arrazoado Explicativo EVU**. Documento não contém data. Disponível em

<[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/edificapoa/usu\\_doc/arrazoado\\_evu.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/edificapoa/usu_doc/arrazoado_evu.pdf)>, acesso em 20/07/2021.

\_\_\_\_\_. **Consulta de expedientes** por endereço. Disponível em

<<https://expedientes.procempa.com.br/consultapublica>>, acesso em 20/07/2021.

\_\_\_\_\_. **EVU**. Informações divulgadas pela PMPA sobre EVU. A data de publicação on-line não é informada. Disponível em <<https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/estudo-de-viabilidade-urbanistica-evu>>, acesso em 20/07/2021.

\_\_\_\_\_. **Município regulariza Shopping Iguatemi**. Publicado em 18/09/2008. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=79402&p\\_secao=3&di=2007-09-18](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=79402&p_secao=3&di=2007-09-18)>, acesso em 30/08/2021.

\_\_\_\_\_. **Porto Alegre tem tradição em Planejamento**. A data de publicação on-line não é informada. Disponível em <[https://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=125](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=125)>, acesso em 20/07/2021.

\_\_\_\_\_. **Shopping Iguatemi**. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p_secao=537)>, acesso em 30/08/2021.

\_\_\_\_\_. **Termo de Compromisso nº 37.140 – Estabelece as condições e prazos para a regularização urbanística e ambiental do empreendimento Shopping Center Iguatemi**. Porto Alegre, 17 de setembro de 2007. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p_secao=537)>, acesso em 30/08/2021.

\_\_\_\_\_. **Termo de Compromisso nº 42.500 – Termo aditivo de re-ratificação ao Termo de Compromisso 37.140**. Porto Alegre, 16 de novembro de 2009. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p_secao=537)>, acesso em 30/08/2021.

\_\_\_\_\_. **Termo de Compromisso nº 53.396 – Estabelece as medidas mitigatórias necessárias a ampliação do Shopping Center Iguatemi**. Porto Alegre, 26 de setembro de 2013. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p_secao=537)>, acesso em 30/08/2021.

\_\_\_\_\_. **Termo de Compromisso nº 61.535 – Primeiro aditivo ao Termo de Compromisso nº 53.396**. Porto Alegre, 27 de abril de 2016. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p_secao=537)>, acesso em 30/08/2021.

\_\_\_\_\_. **Termo de Compromisso nº 68.446 – Substitui e revoga as obrigações dos Termos de Compromissos nº 53.396 e nº 61.535**. Porto Alegre, 21 de dezembro de 2018. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p_secao=537)>, acesso em 30/08/2021.

\_\_\_\_\_. **Termo de Compromisso nº 71.528 – Aditivo ao Termo de Compromisso nº 68.446**. Porto Alegre, 23 de janeiro de 2020. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=74&p_secao=537)>, acesso em 30/08/2021.

\_\_\_\_\_. **Termos de Compromisso**. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p\\_secao=537](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=537)>, acesso em 30/08/2021.

\_\_\_\_\_. **Atribuições da Secretaria Municipal de Urbanismo**. [s.d.]. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=123](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=123)>, acesso em 05/09/2015.

\_\_\_\_\_. **Oficina de revisão PDDUA**: Oficinas Temáticas - Eixo 7 - Gestão da Cidade. Data da Oficina: 31/05/2023. Porto Alegre: PMPA, 2023b. Disponível em <<https://youtu.be/vKgYK8UE-lo>>, acesso em 31/05/2023.

PMSP. Grupo Executivo do Planejamento. **Plano Urbanístico Básico**. Administração Pública. Volume 6. São Paulo: PMSP, 1968.

## R

RAMOS, Paulo. Projeto de Lei nº 4.285/1989. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Seção I, ano XLIV, n. 173, 08 dezembro 1989, pp. 14969-14971.

REALE, Miguel. Parecer do jurista, professor Miguel Reale. 25 outubro 1982. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Seção I, ano XXXVIII, n. 41, 06 maio 1983, pp. 2835-2841.

RICARDO, Militão de Moraes. Consulta. CNDU. 09 setembro 1982. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Seção I, ano XXXVIII, n. 41, 06 maio 1983, p. 2835.

RUSSOMANNO, Celso. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Projeto de Lei 5.788-A. 18 novembro 1998. In: Congresso Nacional **Dossiê do Projeto de Lei nº 5.788/1990**. Vol. II, Brasília, pp. 767-802.

## T

TJ-RS. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Civil Pública. **Processo nº 001/1.16.0144462-2**. Juiz Prolator: Nadja Mara Zanella. 19 de dezembro de 2019.

## FONTES SECUNDÁRIAS

### A

ABREU, Silvio Belmonte Filho. Cidade em compota: o bairro Iguatemi e o novo modelo urbano. In: **1º Colóquio Internacional de História Cultural da Cidade - Sandra Jatohy Pesavento**. 09 a 11 de março de 2015. PROPUR-UFRGS. Porto Alegre, Brasil.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. **O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular?** Porto Alegre: UFRGS, 1999. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: entre as intenções e os resultados. In: PANIZZU, Wrana [org.]. **Outra vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento**. Porto Alegre: CirKula, 2016. pp. 135-156.

ALMEIDA, Maria Soares de. **Transformações Urbanas - Atos, Normas, Decretos, Leis na Administração da Cidade - Porto Alegre 1937/1961**. São Paulo: USP, 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2004.

ARRUDA, José Jobson de A. **História Antiga e Medieval**. São Paulo: Editora Ática, 1982. 5ª edição.

ATIQUÊ, Fernando. Congresso Pan-americano de arquitetos: ethos continental e herança europeia na formulação do campo do planejamento (1920-1960). **Revista Urbana**, Campinas, Unicamp, v. 6, n. 8, jun. 2014. (Dossiê: cidade e habitação na América Latina).

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de; FREITAS, José Francisco Bernardino. O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. In: URBANA. **Dossiê Cidade e Habitação na América Latina** (número especial). v.6. n.1 (2014): jan./jun. pp. 758-775.

## B

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: UnB, 2004. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2004.

BIRKHOLZ, Lauro Bastos. Os objetivos e os fundamentos do planejamento territorial. In: BRUNA, Gilda Collet; NOGUEIRA, Brenno Cyrino [orgs.]. **Introdução ao planejamento**. São Paulo: FAUUSP, 1980. pp. 19-20.

\_\_\_\_\_. O ensino do planejamento territorial na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. In: BRUNA, Gilda Collet; NOGUEIRA, Brenno Cyrino [orgs.]. **Introdução ao planejamento**. São Paulo: FAUUSP, 1980. pp. 83-87.

BONDUKI, Nabil. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. In: \_\_\_\_\_ [org.]. **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. pp. 15-34.

BROSE, Markus Erwin. Do Tennessee ao velho chico: viagens de uma ideia. In: \_\_\_\_\_. [org.]. **TVA e instituições de desenvolvimento regional: contribuições para a história das ideias**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015. pp. 7-39.

BRUNA, Gilda Collet; NOGUEIRA, Brenno Cyrino [orgs.]. **Introdução ao planejamento**. São Paulo: FAUUSP, 1980.

## C

CAMACHO, Luis Eduardo. **Sociedad Interamericana de Planificación**, SIAP 50 años: vida Institucional y programática. In: Bitácora. Dezembro, 11 (1) 2007. pp. 268-284.

CAMPOS-FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

\_\_\_\_\_. **Acervo Documental** do Professor Emérito FAU USP Cândido Malta Campos Filho de sua administração como Secretário de Planejamento da Prefeitura de São Paulo nas Administrações de Olavo Setúbal e Reynaldo de Barros, de 1976 a 1981. Apontamentos que contribuem para a sua compreensão, elaborados por Cândido M. C. F., em janeiro/fevereiro de 2017.

CFA. Committee on Foreign Affairs. **United States-Soviet Scientific Exchanges**: hearing before the Subcommittee on Europe and the middle east of the committee on foreign affairs house of representatives. 19<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session. July, 31, 1986. Washington: 1986.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida; VELLOSO, Rita; FARIA, Rodrigo de [orgs.]. **Urbanismo e planejamento no Brasil: formação, práticas e instituições**. Belo Horizonte: Cosmópolis, 2021.

CINVA. **A Carta dos Andes**. São Paulo: Ed. Bem Estar, 1960.

COELHO, Fonseca. Telegrama ao Deputado Flávio Marcílio, Presidente da Câmara dos Deputados. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, 04 de maio de 1983. pp. 121-122.

CORREIO DA MANHÃ, Jornal. 01/set/1955.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Considerações sobre o PL 775/1983. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, 11 de julho de 1983. pp. 148-219.

## D

DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.

DIB, João Antônio. Ofício 822/GP. Carta ao Deputado Bonifácio de Andrada, presidente da CCJ. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, 14 de novembro de 1983. p. 472.

DT. Diário do Transporte. **Caos nas cidades e falta de coragem da classe política**. 06 de agosto de 2012. Disponível em <<https://diariodotransporte.com.br/2012/08/06/caos-nas-cidades-e-falta-de-coragem-da-classe-politica/>>, acesso em 28/08/2017.

## F

FAINSTEIN, Susan S. e DEFILIPPIS, James. **Readings in Planning Theory**. Chichester, UK: John Wiley & Sons Ltd, 2016.

FARIA, Rodrigo de. Pensar por redes: instituições interamericanas e o campo profissional do planejamento urbano-regional no século XX. In: JACQUES, Paola Berenstein; PEREIRA, Margareth da Silva [Orgs.]. **Nebulosas do pensamento urbanístico**: tomo I – modos de pensar. Salvador: EDUFBA, 2018. pp. 290-330.

\_\_\_\_\_. O planejamento urbano no Brasil entre a democracia e o autoritarismo: uma interpretação em quatro dimensões. In: LEME, Maria Cristina da Silva [org.]. **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019. pp. 37-62.

FARIA, Rodrigo de; LANER, Isadora. Planejamento urbano e desenvolvimento municipal na América Latina: ideias e realizações da Sociedad Interamericana de Planificación (1956-1980). In: **XVI Encontro Nacional da Anpur**. Anais do XVI ENANPUR. 2015. Belo Horizonte.

FecomercioSP. Federação e Centro do Comércio do Estado de São Paulo. Carta com considerações sobre o PL 775/1983 ao Presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Silveira Guimarães. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, 17 de junho de 1985. pp. 473-480.

\_\_\_\_\_. Carta ao Presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Silveira Guimarães. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, 30 de junho de 1986. pp. 483-485.

FELDMAN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista. In: LEME, Maria Cristina da Silva [org.]. **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019. pp. 99-128.

\_\_\_\_\_. Um ciclo de institucionalizações do urbanismo no Brasil. In: FELDMAN, Sarah [org.]. **Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979**. São Paulo: Annablume, 2021. pp. 11-76.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1979.

\_\_\_\_\_ e PEREIRA, Rubens M. Organização administrativa para o planejamento municipal. In: **Cadernos de Administração Pública**. n. 74. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

FERRAZ, Raul. Justificação do PL 2.191/1989. In: **Diário do Congresso Nacional**. pp. 2891.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. **Planning in the Porto Alegre metropolitan area: a case study**. Syracuse University, 1972. Tese (Doutorado).

\_\_\_\_\_. **PROPUR 50 anos e a questão urbana (1970/220)**. Brasília, julho de 2020. Disponível em <<https://www.ufrgs.br/propur/depoimentos-propur-50-anos/>>, acesso em 10/12/2020.

\_\_\_\_\_. **Além de Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Topbooks Editora, 2021a.

\_\_\_\_\_. **O Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano de 1976**: avô do Estatuto da Cidade. Brasília: 2021b. Disponível em <<https://www.jorgefrancisconi.com.br/2021/09/o-anteprojeto-da-lei-de-desenvolvimento.html>>, acesso em 20/11/2021.

\_\_\_\_\_. **Quando e como renascem as políticas urbanas**. Brasília: 2021c. Disponível em <<https://www.jorgefrancisconi.com.br/2022/08/quando-e-como-renascem-as-politicas.html>>, acesso em 20/11/2021.

\_\_\_\_\_. Ciclos políticos e gestão metropolitana no Brasil (1960-2020). **Acervo**, [S. l.], v. 36, n. 1, p. 1–22, 2023.

FREITAS, José Francisco Bernardino. Contradições na política educacional no Estado de Segurança Nacional: uma experiência singular. In: LEME, Maria Cristina da Silva [org.]. **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019. pp. 129-158.

\_\_\_\_\_. ; AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de. A presença de Adina Mera na formação de urbanistas para a prática profissional nos municípios brasileiros. In: **XIV Encontro Nacional da Anpur**. Anais do XIV ENANPUR. 2001. Rio de Janeiro.

FRIEDMANN, John R. P. **Introdução ao planejamento democrático**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.

FOXTER, Imobiliária. **Reserva das Figueiras no bairro Vila Assunção**, Porto Alegre. Anúncio imobiliário de venda. [s.d.]. Disponível em <<https://www.foxterciaimobiliaria.com.br/empreendimento/3908/reserva-das-figueiras-residencial-porto-alegre-vila-assuncao-condominio-vertical-zona-sul/#>>, acesso em 20/08/2021.

## G

GILBERTO, João. Voto em separado. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, 26 de junho de 1984. pp. 409-425.

GONÇALVES, Alice Rauber. 2010.

GZH. **Problemas na rede tornam crônica a falta de água em zonas de Porto Alegre**: Sistema que abrange parte das regiões Sul e Leste está no limite para atender as cerca de 250 mil pessoas e impacta restante da rede. 22/fev/2019. Disponível em <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/01/problemas-na-rede-tornam-cronica-a-falta-de-agua-em-zonas-de-porto-alegre-cjrjoguld01mo01ny03j4xx8m.html>>, acesso em 05/05/2019.

GZH. **Impasse coloca em risco ampliação do shopping Iguatemi em Porto Alegre**. 08/03/2013. Disponível em <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2013/03/impasse-coloca-em-risco-ampliacao-do-shopping-iguatemi-em-porto-alegre-4068880.html>>, acesso em 17/04/2020.

## H

HARVEY, David. O direito à cidade. In: **Piauí**. Edição 82. Julho 2013.

HIRSCHL, Ran. The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide. In: **Fordham Law Review**. v. 75. pp. 721-753. (2006). Disponível em <<https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss2/14>>, acesso em 30/06/2016.

\_\_\_\_\_. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, pp. 139-178, maio/ago. 2009. Tradução de Diego Werneck Arguelhes e Pedro Jimenez Cantisano. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/retrieve/105666/Ran%20Hirschl.pdf>>, acesso em 30/06/2016.

HUYER, André. **Descaminhos do planejamento urbano no Brasil: tendências atuais de afrontar o Estatuto da Cidade, o caso do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

## I

IAB – **Instituto de Arquitetos do Brasil**. História (sem data). Disponível em <<http://www.iab.org.br/historia>>, acesso em 03/09/2019.

IAB-GB. Noticiário. **Revista Arquitetura**. Rio de Janeiro: n.1, ago. 1961a.

\_\_\_\_\_. O Instituto, as Caixas Econômicas e os Planos Diretores. **Revista Arquitetura**. Rio de Janeiro: n.2, out. 1961b.

IPEA (2019). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Morre o ex-presidente do Ipea João Paulo dos Reis Velloso**. 19/02/2019. Disponível em <[https://www.ipea.gov.br/portal/mestrado-profissional-em-politicas-publicas-e-desenvolvimentodesafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2470:carta-ao-leitor&catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/portal/mestrado-profissional-em-politicas-publicas-e-desenvolvimentodesafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2470:carta-ao-leitor&catid=28&Itemid=23)>, acesso em 30/06/2023.

## J

JAHN-VERRI, Fernanda. **O planejamento urbano integrado e a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul (1964-1975)**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

JC. JORNAL DO COMÉRCIO. **Anita Garibaldi entra em obras para compensar expansão do Shopping Iguatemi**. 19 de outubro de 2020, alterada em 26 de outubro de 2020. Disponível em <[https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/geral/2020/10/761820-anita-garibaldi-entra-em-obras-para-compensar-expansao-do-shopping-iguatemi.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/geral/2020/10/761820-anita-garibaldi-entra-em-obras-para-compensar-expansao-do-shopping-iguatemi.html)>, acesso em 20/01/2021.

## K

KOCH, Mirian Regina. Grandes equipamentos comerciais e alterações na estrutura urbana: o caso do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre. In: **Indicadores Econômicos**. FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 1, pp. 7-32, maio de 2004.

KUKAWKA, Pierre. Planifier les villes: pourquoi faire? Approche conceptuelle. In: **Espaces et Société. Revue Critique Internationale de l'aménagement de l'architecture et de l'urbanisation**. Fevereiro/1973. n. 8. pp. 91-103.

## L

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty [ogr.]. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2010. pp. 29-50.

LE CORBUSIER. Charles-Edouard Jeanneret. **A Carta de Atenas: versão de Le Corbusier**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: Hucitec, EDUSP, 1993. pp. 6-13.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Urbano**. Tradução de Lúcio Gomes Machado. Título Original: *Manière de penser l'urbanisme*. São Paulo: Perspectiva, 2014.

LEITÃO, Sylvia Ramos. Gênese do discurso do planejamento urbano em Curitiba: bases políticas, filosóficas e técnicas. In: **XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**. Brasília. 2014. Disponível em <<https://shcu2014.com.br/discurso%20profissional/381.html>>, acesso em 20/08/2020.

LEME, Maria Cristina da Silva [org.]. **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019. pp. 37-62.

\_\_\_\_\_. Urbanismo e política no Brasil: continuidades, contradições e rupturas. In: \_\_\_\_\_. [org.]. **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019. pp. 7-34.

LIEDKE FILHO, Enno D.; FERRETTI, Rosemary Brum. O Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento de Porto Alegre. Revisão de uma análise histórico-social. In: PANIZZI, Wrana Maria; ROVATTI, João Farias [orgs.]. **Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento**. Editora da UFRGS; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993. pp. 165-174.

LUCCHESI, Maria Cecília; ROSSETTO, Rossella. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, Nabil [org.]. **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. pp. 35-80.

## M

MACCORMICK, Neil. **Instituciones del derecho**. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales, 2011.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: MINDLIN, Betty [org.]. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2010. pp. 51-68.

MACHADO, Laura. **Avaliação ex ante da política setorial de mobilidade urbana brasileira e de planos de mobilidade urbana**. Porto Alegre: UFRGS, 2019. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

MANSAN, Jaime Valim. **Os expurgos na UFRGS: afastamentos sumários de professores no contexto da ditadura civil-militar (1964 e 1969)**. Porto Alegre: PUCRS, 2009. Dissertação (Mestrado em História), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2009.

MARASCHIN, Clarice. Shopping Centers e estrutura espacial urbana. VIII Seminário Internacional da LARES. **Mercados emergentes de Real Estate: novos desafios e oportunidades**. 03-05 de setembro de 2008. São Paulo, SP.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. pp. 121-192.

MARQUES, Eduardo [org.]. **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos Metrópole, 2018.

MARQUES, Moacyr Moojen. Lei do Desenvolvimento Urbano. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, 11 de julho de 1983. pp. 330-346.

MARTINS, Nelly Peixoto. Rio Grande do Sul: experiência urbanística. In: **Leituras de planejamento e urbanismo**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965. pp. 98-114.

MASCARÓ, Lúcia; MASCARÓ, Juan Luís. A influência do Plano Diretor no Desempenho energético-ambiental da cidade e de seus edifícios. In: PANIZZI, Wrana Maria; ROVATTI, João Farias [orgs.]. **Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento**. Editora da UFRGS; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993. pp. 201-209.

\_\_\_\_\_. **Avaliação da capacidade de adensamento da cidade**. In: PMPA, 1996.

MATA, Milton da. Urbanização e migrações internas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Publicação quadrimestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA. Outubro, 1973. pp. 715-746.

MAURÍCIO, José. Justificação do PL 4.662/1977. In: DCN, de 03 de março de 1978. p. 49.

MELLO, Luiz de Anhaia. Apresentação. In: CINVA. **A Carta dos Andes**. São Paulo: Ed. Bem Estar, 1960. pp. 5-6.

MELLO, Bruno César Euphrasio de. **O urbanismo dos arquitetos: genealogia de uma experiência de ensino**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

MERA, Adina. Palestra. **Arquitetura**: revista do Instituto de Arquitetos do Brasil. Rio de Janeiro: IAB/RJ, 1961. pp. 22-23.

MIKHAILOVA, Irina. Sistema planificado na União Soviética: lições históricas e visão atual. **Anais do XL Encontro Nacional de Economia 020**, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. 2014.

MINDLIN, Betty. O conceito de planejamento. In: \_\_\_\_\_. [ogr.]. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2010. pp. 9-28.

MONTI, Alejandra. La Revista SIAP como mecanismo para la consolidación del saber experto en América Latina. In: **Estudios del hábitat**. v. 15 (1) e015. Junho, 2017.

MP-RS. **Diário eletrônico do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 23 de maio de 2017. Edição nº 2143. Disponível em <<https://www.mprs.mp.br/media/de/arquivos/demp-23-05-2017.pdf>>.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil: história, teoria, prática**. São Paulo: Saraiva, 1988.

MÜLLER, Doris Maria. **Como iniciar um planejamento municipal**. CDE. SENA, DSA-SRI. 1965.

MUMFORD, Eric. El discurso del CIAM sobre el urbanismo, 1928-1960. In: **Bitácora**. 11 (1) 2007. pp. 96-115.

MUNFORD, Lewis. Planejamento Regional. In: IAB-GB. **Revista Arquitetura**. Rio de Janeiro: n.2, out. 1961.

## N

NASCIMENTO, Wagner do. Carta a Flávio Marcílio, Câmara dos Deputados. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, 04 de maio de 1983. pp. 125-126.

NYGAARD, Paul Dieter. **Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

## O

OEA. Carta da OEA. Bogotá, Colômbia, 1948.

\_\_\_\_\_. **Segunda Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento**. Huampaní, Peru. 18 a 26 de novembro de 1958.

OLIVEIRA, Sebastião Rezende de. Carta ao Deputado Flávio Marcílio. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, 04 de maio de 1983. pp. 134-135.

## P

PACHECO, Osvaldo. Voto do senhor Osvaldo Pacheco. In: Brasil. **Diário do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados**. Ano 3, n. 82, 14 de maio de 1948. pp. 3234-8.

PAIXÃO, Florêncio. **Justificação do PL 1.911/1960**. In: Diário do Congresso Nacional. 31 de maio de 1960. p. 3669.

PANIZZI, Wrana. A política e o planejamento urbano no Brasil: memória e esquecimento. In: \_\_\_\_\_. [org.]. **Outra vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento**. Porto Alegre: CirKula, 2016. pp. 20-43.

PANIZZI, Wrana Maria; ROVATTI, João Farias [orgs.]. **Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento**. Editora da UFRGS; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

PARKINS, Maurice Frank. **City Planning in soviet Russia: with an interpretative bibliography**. Chicago: University of Chicago Press, 1953.

PEREIRA, Rubens M. **Desenvolvimento urbano no Brasil: bases para a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano e para a implantação de um Sistema Nacional para o Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado**. Banco Nacional de Habitação, 1966 [mimeo].

PICCININI, Livia Salomão. **A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

PINTO, Victor Carvalho. Conferência no Seminário sobre "20 anos do Estatuto da Cidade". **Congresso de Direito Urbanístico da OAB/RS**. Realizado de forma on-line e disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=9eCQ-ORkWFQ&t=2531s>>. Transmitido ao vivo em 7 de julho de 2021.

PONTUAL, Virgínia. **Louis-Joseph Lebreton na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

POZZOBON, Regina Maria. **Urbanismo e planejamento urbano: um olhar sobre o processo de constituição do seu lugar institucional**. Porto Alegre: UFRGS, 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**. Texto produzido para a V Conferência das Cidades, promovida pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara de Deputados em conjunto com o Ministério das Cidades. Realizada nos dias 02, 03 e 04 de dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_. **Corrupção urbanística da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

## R

RAE. **Revista de Administração de Empresas**. Entrevista com o Dr. Luiz Simões Lopes. São Paulo, v. 24, n. 3, pp. 05-07, Set. 1984. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901984000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000300002&lng=en&nrm=iso)>, acesso em 13/11/2020.

RAMOS, Paulo. Projeto de Lei 4.285/1989. In: **Diário do Congresso Nacional**. Seção I. Ano XLIV. n. 173. 08 de dezembro de 1989. Brasília: 1989. pp. 14969-14972.

REIS, Nestor Goulart Filho. Uma avaliação oportuna. In: FRANCISCONI, Jorge Guilherme. **Além de Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Topbooks Editora, 2021. pp. 26-30.

RODRIGUEZ, Martha Liliana Peña. El Programa CINVA y la acción communal. In: Bitácora Urbano Territorial. **La planificación territorial y urbana en América Latina: orígenes, desarrollos y tendencias**. v. 1. n. 12. 2008. pp. 185-192.

RONCA, José Luiz Caruso; ZAHN, Carlos Eduardo. Planos Setoriais: ocorrência no município. In: BRUNA, Gilda Collet; NOGUEIRA, Brenno Cyrino [orgs.]. **Introdução ao planejamento**. São Paulo: FAUUSP, 1980. pp. 123-127.

## S

SALENGUE, Lais Guimarães de Pinho; MARQUES, Moacir Moojen. Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In: PANIZZI, Wrana Maria; ROVATTI, João Farias [orgs.]. **Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento**. Editora da UFRGS; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993. pp. 155-164.

SANTOS, Antônio Oliveira. Carta ao Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Flávio Marcílio. Rio de Janeiro: 06/06/1983. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil. pp. 129-132.

\_\_\_\_\_. Carta ao Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Ulysses Guimarães. Rio de Janeiro, 18/11/1986. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil. pp. 489-494.

SARTORI, Giovanni. **A política: lógica e método nas ciências sociais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. Coleção Pensamento Político, 36.

SCHERER, Rebeca. Apresentação. In: LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas: versão de Le Corbusier**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: Hucitec; EDUSP, 1993. pp. 9-24.

\_\_\_\_\_. **Sistematização crítica do conjunto dos trabalhos**. Tese apresentada para obtenção de título de livre-docente. São Paulo: FAU-USP, 1994.

SERRA, Mozart V. Prefácio. In: FRANCISCONI, Jorge Guilherme. **Além de Rio e Sampa: Corumbá, Irecê, Parintins: evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Topbooks Editora, 2021. pp. 15-22.

SILVA, Benedicto. Introdução à edição brasileira. In: FRIEDMANN, John R. P. **Introdução ao planejamento democrático**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959. pp. VII-XXIV.

\_\_\_\_\_. **Uma teoria geral de planejamento**. Cadernos de Administração Pública, nº 50. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

SILVA, Alessandra Malheiros Fava da. Constitucionalismo moderno: simbologia das revoluções liberais-burguesas. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**. v. 6, n. 1, pp. 57-73. Jan/Jun. 2020.

SILVA, Débora Bernardo da. **O planejamento urbano e a administração popular de Porto Alegre: discursos e práticas**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

\_\_\_\_\_. **A convicção política e a responsabilidade técnica no governo da administração popular: um estudo sobre as divergências, inovações e desafios no planejamento urbano de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 2012. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

SJOBERG, Gideon. Origem e evolução das cidades. In: **Cidades: a Urbanização da Humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977. Título original: Cities de 1967. pp. 36-51.

SBDMA. Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente. Carta ao Presidente da Câmara dos Deputados. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, 1º de agosto de 1983. pp. 275-289.

SOLANO, Rodrigo Cortés. Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato. In: *Bitácora*. 11 (1) 2007. pp. 160-207.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade ex ante, concertação e o planejamento urbano: fundamentos das obrigações urbanísticas e ambientais no contexto da produção da cidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2021. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

SOUSA, Pompeu de. PLS 181/1989. In: **Diário do Congresso Nacional**. Ano XLIV. Seção II. n. 085. 29 de junho de 1989. pp. 3197-3202.

\_\_\_\_\_. **Justificação do PLS 181/1989**. In: Diário do Congresso Nacional. Ano XLIV. n. 85. 29 de junho de 1989. Seção II. Brasília-DF. pp. 3201-3202.

SOUZA, Celia Ferraz de. **Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade**. Porto Alegre: Armazém Digital, 2010.

\_\_\_\_\_. Ideias em circulação sobre o planejamento urbano integrado no RS na década de 1960. In: SOUZA, Celia Ferraz de [org.]. **Ideias em circulação na construção das cidades**. Porto Alegre: Marcavizual / PROPUR / PROPAR, 2014. pp. 207-238.

\_\_\_\_\_. As instituições do planejamento urbano no Rio Grande do Sul. In: LEME, Maria Cristina da Silva [org.]. **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019. pp. 309-332.

SOUZA, Celia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares de. **Modernidade e autoritarismo: urbanismo em tempos ditatoriais: Porto Alegre, 1937-1945**. In: REZENDE, Vera F. [org.]. **Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras**. Niterói: Editora da UFF; Intertexto, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. O II PND e a política urbana brasileira: um contradição evidente. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos [orgs.]. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010. pp. 111-143.

SUL 21. **Porto Alegre acelera priorização de projetos de grande impacto urbano, social e ambiental**. 22 de julho de 2021. Disponível em <<https://sul21.com.br/especiais/porto-alegre-acelera-priorizacao-de-projetos-de-grande-impacto-urbano-social-e-ambiental/>>, acesso em 27/07/2021.

## T

TAVARES, Cristina. PL 775/1983: Emenda nº 1. In: CN. **Dossiê do Projeto de Lei nº 775/1983**. Brasília: República Federativa do Brasil, ??? de 1983. pp. 451-457.

TOCHETTO, Daniel. **Santa Maria: uma história precursora do planejamento urbano no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Corag/CAU-RS, 2016.

TOCHETTO, Daniel; SOUZA, Celia Ferraz de. Reflexões sobre as instituições de planejamento no estado do Rio Grande do Sul. In: **XVII Encontro Nacional da Anpur**. Anais do XVII ENANPUR. 2017. São Paulo.

\_\_\_\_\_. Do planejamento urbanístico ao planejamento integrado: a trajetória de Porto Alegre nas décadas de 1960 e 1970. In: **XVIII Encontro Nacional da Anpur**. Anais do XVIII ENANPUR. 2019. Natal.

\_\_\_\_\_. Os grandes projetos da Copa do Mundo e o planejamento urbano em Porto Alegre. In: **56º ICA - Congreso Internacional de Americanistas**. Anais do 56º ICA. Julho de 2018. Salamanca, Espanha. pp. 128-141.

## V

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. pp. 75-104.

VARGAS, Luís Francisco da Silva. **Saneamento e urbanização no Rio Grande do Sul durante os anos de 1916 a 1931: o papel da SOP - Secretaria de Obras Públicas, a cidade de Iraí como referência**. Porto Alegre: UFRGS, 2011. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

VIEGAS, Danielle Heberle. **O planejamento da Região Metropolitana de Porto Alegre a partir da cooperação técnica entre o Brasil e a República Federal da Alemanha (1963-1978)**. Porto Alegre: PUC, 2016. Tese (Doutorado em História), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2016.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos [orgs.]. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, pp. 171-243.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue. **Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal**. São Paulo: USP, 1998. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais e Urbanas), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1998.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **A distribuição do ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas: estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016**. Porto Alegre: UFRGS, 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

## **W**

WHITE, Paul. Urban planning in Britain and the Soviet Union: a comparative analysis of two planning systems. **The Town Planning Review**, vol. 51, n. 2 (Apr., 1980), pp. 211-226.

## **Z**

ZILE, Zigurds L. Programs and Problems of City Planning in the Soviet Union. *Washington University Law Review*. v. 19. 1963.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A | Conceitos e definições de partida

**Planejamento Físico-territorial** – setor do planejamento voltado para o território e para a parte física. Pelos franceses, é chamado *aménagement des territoires* ou *aménagement de l'espace* (MERA, 1961).

**Planejamento Integrado, Integral ou Compreensivo** – tipo de planejamento que integra os diversos setores e níveis de planejamento. O termo é empregado para caracterizar o planejamento realizado no período das décadas de 1960 a 1980 no Brasil.

**Planejamento Metropolitano** – atividade desenvolvida em região composta por municípios conurbados e que apresentam forte interação entre eles e demandas e problemas comuns, de modo que a abordagem e o planejamento sejam mais eficientes de forma conjunta do que isolada por município.

**Planejamento Municipal ou Local** – atividade desenvolvida no nível municipal e limitada à jurisdição municipal. Alguns autores utilizam o termo planejamento local como sinônimo de planejamento municipal.

**Planejamento Regional** – termo aplicado para o planejamento de região que não seja definida como metropolitana.

**Planejamento Urbano** – inicialmente, voltado às áreas urbanas e às áreas a serem transformadas em urbanas, a atividade desconsiderava as áreas rurais. Quando as áreas rurais passaram a fazer parte do planejamento em nível municipal, o termo continuou a ser utilizado, de modo a apresentar incoerência de definição. O termo, muitas vezes, é utilizado como sinônimo de planejamento municipal ou, até mesmo, de planejamento físico-territorial, principalmente no Brasil. O termo deve ser entendido como planejamento socioespacial da área de jurisdição municipal. A definição socioespacial é mais abrangente do que a físico-territorial, pois, nesse caso, não é possível separar a sociedade do espaço ou esse daquela, pois mudanças sociais repercutem no espaço e vice-versa. Da mesma forma, planejar ou intervir pensando apenas no espaço ou apenas na sociedade, mostra-se ineficiente e ineficaz.

**Plano, Plano Diretor, Plano Geral, Plano Integral** – produto de uma das etapas de planejamento que estabelece diretrizes às ações e aos projetos decorrentes do plano.

**Reforma Urbana** – o termo passou a ser utilizado no âmbito das reformas de base do governo João Goulart como uma espécie de versão urbana do já consagrado conceito da “reforma agrária”. Com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) realizado em 1963, o termo passou a ser utilizado, sobretudo pelos arquitetos e urbanistas progressistas, para definir um conjunto de medidas visando combater a especulação com terras ociosas (BONDUKI, 2018).

**Serviços Comunitários / Equipamentos Comunitários** – serviços voltados para a comunidade, como educação, saúde, recreação, edifícios administrativos, etc. O primeiro termo é utilizado em CINVA (1960) e demais registros em nível de América Latina. O segundo termo é utilizado no Estatuto da Cidade (2001). Alguns autores usam o termo equipamento urbano como sinônimo, o que pode gerar confusão.

**Serviços Públicos / Equipamentos Urbanos** – podem ser chamados também de serviços urbanos ou infraestrutura urbana por se tratar do abastecimento de água e de energia, coleta de esgoto, rede de coleta pluvial, etc. O primeiro termo é utilizado em CINVA (1960) e em demais registros em nível de América Latina. O segundo termo é utilizado no Estatuto da Cidade (2001).

**Setores do planejamento** – aparecem também como setores do desenvolvimento, são definidos, de modo geral, em social, econômico, físico-territorial e político-administrativo. É possível haver variação nos termos e também eles serem estruturados com subsetores.

## **APÊNDICE B | Temas abordados na II Reunião Técnica Interamericana em Habitação e Planejamento (Huampaní, 18 a 26 de novembro 1958)**

1. Programas nacionais de pesquisa tecnológica;
2. Normalização e coordenação modular;
3. Avaliação dos programas de autoconstrução;
4. Informação sobre o cumprimento das recomendações das reuniões técnicas interamericanas em habitação e planejamento;
5. Intercâmbio de informações mediante agências nacionais;
6. Adjudicação de habitação gratuita;
7. Fomento dos programas de habitação rural;
8. Programa de poupança e empréstimo para habitação de interesse social;
9. Meios econômicos para resolver o problema da habitação;
10. Funcionamento administrativo dos institutos de habitação;
11. Pesquisa tecnológica interamericana;
12. Censo da mão de obra na indústria da construção;
13. Causas fundamentais do crescimento irrestrito das cidades;
14. Planejamento urbano e regional;
15. Realização de censos;
16. Compilação de antecedentes e experiências;
17. Correspondências dos orçamentos de investimentos com os programas de planejamento;
18. Órgãos de planejamento;
19. Legislação sobre renovação urbana;
20. Departamentos municipais de habitação de interesse social;
21. Política de investimentos em habitação com relação ao planejamento;
22. Sistema de representação local;
23. Fomento de centros urbanos integrais;
24. Capacitação em matéria de planejamento;
25. Maior prioridade ao programa regular interamericanos no campo do planejamento;
26. Assistência técnica ao desenvolvimento comunitário;
27. Educação e ação cívica;
28. Conferências especializadas interamericanas em habitação e planejamento;
29. Apoio por parte dos governos às entidades estatais e semiestatais dedicadas especificamente a habitação e ao planejamento;
30. Apoio por parte dos governos às instituições privadas sem fins lucrativos que atuam no campo da habitação e do planejamento;
31. Financiamento dos programas de habitação, serviços comunitários e conexo;
32. Emprego dos termos planejamento e planificação;
33. Cooperação entre a Organização Internacional do Trabalho e a Organização dos Estados Americanos.

Fonte: elaborado por Tochetto a partir de OEA (1958).

## APÊNDICE C | Publicações técnicas da COGEP/PMSP

PRINCIPAIS PUBLICAÇÕES DA COGEP RELACIONADAS AO PLANEJAMENTO MUNICIPAL		
TÍTULO	ANO	LOCALIZAÇÃO FAU-USP
<b>Série Informações e Apoio do Planejamento 1</b> SMID / Sistema Municipal de Informação e Documentação Contas Urbanas MUT / Modelos de Uso do Solo e Transporte		711.40285 Sa63s e.3
<b>Série Informações e Apoio ao Planejamento 3</b> O Planejamento Urbano em São Paulo: Documentos		F 711.40981611 Sa63ps e.2
<b>Série Políticas Globais 2</b> Política institucional Política de habitação e renovação urbana Política de desenvolvimento da área central		711.40981611 Sa63po e.3
<b>Série Políticas Globais 4</b> Política Global de Desenvolvimento Urbano e Melhoria da Qualidade de Vida		352.0981611 Sa63po e.1
<b>Série Políticas Setoriais, Programação dos Investimentos 1</b> Política de desenvolvimento social Política de transportes Normas operacionais		352.0981611 Sa63p e.1
<b>Série Políticas Setoriais – Controle Normativo 2</b> Política de controle de uso e ocupação do solo Consolidação das leis de zoneamento		711.5081611 Sa63ps e.1
<b>Série Políticas Globais 1</b> Planejamento Urbano em São Paulo: Pronunciamentos		F 711.40981611 Sa63pu e.2
Projeto de lei: sistema municipal de planejamento.	1974	711.40981611 Sa63p
Programação e controle de projetos COGEP.	1974	R352.0981611 Sa63p
Política global de desenvolvimento urbano e melhoria da qualidade de vida.	1980	352.0981611 Sa63po e.1/e.2
Plano de governo 1980/83.	1980	352.0981611 Sa63pl
O Planejamento urbano em São Paulo: documentos.	1979	F711.40981611 Sa63ps e.1/e.2
Diretrizes da reforma administrativa municipal.	1975	352.0981611 Sa63d
Documentação para planejamento existente no centro de metodologia e documentação.	1974	711.0981 Sa63d
Planejamento metropolitano: anais do II curso de planejamento urbano e local.	1972	711.43 B736p v.1 e.1/v.1 e.2/v.2 e.1/v.2 e.2
Diretrizes de reforma administrativa municipal.	19??	352(816.11) S239d

Fonte: elaborado por Tochetto com base no acervo da biblioteca da Universidade de São Paulo.

**OUTRAS PUBLICAÇÕES DA COGEP RELACIONADAS AO PLANEJAMENTO MUNICIPAL**

<b>TÍTULO</b>	<b>ANO</b>	<b>LOCALIZAÇÃO Biblioteca USP</b>
Coletânea das leis e decretos de parcelamento, uso e ocupação do solo.	1980	711.5081611 Sa63co v.1, v.2 e v.3
Política de controle de uso e ocupação do solo: legislação municipal de parcelamento.	1980	711.5081611 Sa63pi
Política de controle de uso e ocupação do solo: consolidação das leis de zoneamento.	1979	711.5081611 Sa63ps e.1/e.2/e.3
Política de controle de uso e ocupação do solo: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos	1979	352.08161 S239p
Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos.	1979	711.4(816.11) S239 v.3
Política institucional, política de habitação e renovação urbana, política de desenvolvimento.	1979	711.40981611 Sa63po e.1/e.2/e.3
SMID/Sistema Municipal de Informação e Documentação: contas urbanas: MUT/Modelos de Uso do Solo	1979	711.4(816.11) S239 v.6
Política de desenvolvimento social. Política de transporte.	1979	711.4(816.11) S239 v.5
Plano integrado da área central: seminário permanente de debates, conclusões.	1976	711.59 Sa63pla
Plano integrado da área central: relatório informativo.	1976	711.59 Sa63pl
Coordenadoria Geral de Planejamento. Relatório preliminar pav-01: programa de áreas verdes.	1975	711.52 Sa63r e.1/e.2
CDI / COGEP.	1975	711.554 Sa63c
Áreas junto à linha leste-oeste.	1975	711.59 Sa63ae
Centros infantis integrados: pronto socorros.	1975	725.57 Sa63c
Plano de ocupação Itaquera-Guaianazes.	1975	G711.59 Sa63pl v.1/v.2
Política fundiária.	1975	F711.5081611 Sa63p
Galeria de pedestres.	1975	711.70981611 Sa63g
Plano plurianual de projetos CURA.	1975	711.59 Sa63pa v.1 t.1/v.1 t.2/v.2/v.3
Projeto 13 de maio; 15 de fevereiro de 1975.	1975	711.59 Sa63p
Arte na cidade.	1975	711.59 Sa63ar e.1/e.2
Projeto de lei especial para escolas: zoneamento.	1975	711.5081611 Sa63p
Cadastro das z8.	1975	711.5081611 Sa63c
Reuniões IAB/COGEP.	1975	720.6 Sa63r
Esporte para todos.	1975	350.863 Sa63e
Estudos preliminares do centro administrativo municipal.	1975	352.0981611 Sa63e
Convenio Prefeitura/SUSAM.	1975	352.0981611 Sa63cn
Controle e avaliação de execução de projetos em sebes (piloto).	1975	352.0981611 Sa63c
Áreas verdes declaradas de utilidade pública.	1975	711.52 Sa63ar
Seminário: revitalização de áreas centrais.	1975	711.59 Sa63s
Vila Itororó: projeto de recuperação urbana.	1975	G711.59 Sa63vi
Edifícios de valor histórico e paisagístico.	1975	708.047 Sa63e e.1/e.2
Transformação do Departamento de Cemitério e do Serviço Funerário do Município de São Paulo.	1975	352.720981611 Sa63t
Zonas especiais de preservação.	1975	711.5081611 Sa63zo
Unificação dos equipamentos esportivos.	1975	350.863 Sa63u
Z8-012 Itaquera.	1975	711.59 Sa63i e.1/e.2
Compatibilização da lei de zoneamento e o novo código de edificações.	1975	692.9 Sa63c
Estudo para definição de zonas industriais.	1974	711.554 Sa63es v.1
Estudos para regulamentação do zoneamento industrial.	1974	711.554 Sa63e
Grota da Bela Vista.	1974	711.59 Sa63g

Rua de pedestres.	1974	711.59 Sa63r
Projeto Santos-Dumont.	1974	711.59 Sa63pr
Projeto Cidade Leste.	1974	711.59 Sa63pj
Lei 8106/74: lei sobre ruídos urbanos.	1974	614.780981611 Sa63l
25 de março.	1974	711.59 Sa63d
Sistema municipal de habitação.	1974	711.138161 Sa63s e.1/e.2
Projeto de lei de definição das Z8.	1974	711.5081611 Sa63pr
Estudo das zonas Z8 Sul.	1974	711.59 Sa63e v.1/v.2
Lei 8076/74: lei especial para edificações destinadas a hospitais.	1974	711.5081611 Sa63ls
Lei n. 8.205/75: lei de conjuntos de comércio e serviços.	1974	711.5081611 Sa63ln
Lei 7805/72: lei de zoneamento.	1974	711.5081611 Sa63li
Lei 8.001/73: lei complementar de zoneamento.	1974	711.5081611 Sa63l
Decreto n. 11.106/74: regulamentação da lei de zoneamento.	1974	711.5081611 Sa63d
Bacias hidrográficas.	1974	711.820981611 Sa63b
Estudo e análise de nova divisão regional do município.	1974	352.962 Sa63e
Áreas de lazer SABESP.	1974	711.52 Sa63a
Programa de investigação e análise de indicadores de qualidade de vida urbana.	1974	301.36 Sa63p
Projeto entorno da Estação metroviária – Carandiru.	1974	711.752 Sa63p
Bela vista z8-010: plano de renovação urbana.	1974	711.59 Sa63b v.1 pt.1 e.1/v.1 pt.1 e.2/v.2 pt.1 e.1/v.2 pt.1 e.2/v.3 pt.1 e.1/v.3 pt.1 e.2/v.4 pt.1 e.1/v.4 pt.1 e.2/v.5 pt.1
Seminário sobre modelos de desenvolvimento urbano.	1974	711.12 Sa63s
Anhangabahú.	1974	711.59 Sa63a
Z8-007 - luz: proposta.	1974	711.59 Sa63z v.1/v.2
Vias arteriais.	1974	711.7 Sa63v
Projeto de renovação do Pátio do Colégio.	1974	711.59 Sa63po
Corpo de Bombeiros.	1974	352.30981611 Sa63c
Lei 8006/74: lei especial para hotéis de turismo; zoneamento.	1972	711.5081611 Sa63le
Praça da árvore.	19??	711.40981611 S239p
Estudo preliminar para as áreas de intervenção Z8: Vila Mariana	19??	711.40981611 S239e
Política Institucional. Política de habitação e renovação urbana. Política de desenvolvimento.	19??	711.4(816.11) S239 v.2
Projeto centro: investigações preliminares.	19??	711.59 Sa63pc
Postos de corpo de bombeiros.	19??	F614.842.84(S239p)
Projeto Vinte e Cinco de Março.	19??	F711.4-168(8 S239pr
Supervisão de documentação e divulgação/unidade documental: metodologia de tratamento, recuperação.	19??	TR 029 S239s
Projeto de lei da definição das Z8.	19??	711.14(094.5 S239p
Z8.007 Área da Luz: produtos intermediários.	19??	711.59 Sa63z8 v.1/v.2/v.3/v.4/v.5/v.6/v.7
Pesquisa sobre qualidade de vida urbana.	19??	301(816.11-21) S239p

Fonte: elaborado por Tochetto com base no acervo da biblioteca da Universidade de São Paulo.

## APÊNDICE D | PD – Plano Diretor de Porto Alegre – 1959 – Propostas físico-territoriais

A altura dos prédios condicionada à hierarquia e à largura viária. Os prédios mais altos, com altura de 60 a 70m, foram previstos na avenida perimetral proposta. Os estudos do plano criticavam que a antiga legislação permitia, na zona central, construções com aproveitamentos de 20 a 30 vezes a área dos terrenos, o equivalente a uma densidade populacional superior a 10.000 hab/ha, bastante elevada. Os novos índices constantes no plano, embora menores, ainda eram muito elevados, reconheceu a equipe autora (PMPA, 1964), contudo significaram um passo importante no processo de redução.

O crescimento populacional e a possibilidade de alta densificação do espaço, mesmo com as aberturas e os alargamentos de vias dos planos anteriores, geravam sérios problemas. O sistema viário tinha a forma de leque com o vértice situado no centro da cidade, área mais antiga. As radiais convergiam à zona da Praça 15 de Novembro, resultado dos antigos caminhos que levavam à área central e foram transformados em avenidas. Essa estrutura viária dificultava o deslocamento de um bairro a outro devido à falta de ligações entre radiais, o que condicionava à passagem pelo centro. A proposta do plano foi articular as vias radiais, com vias perimetrais e secundárias que organizariam as áreas em residenciais, comerciais e industriais e possibilitariam a ampliação do centro comercial. Na época, a Av. Borges de Medeiros já funcionava como importante superação do obstáculo topográfico para ligação da região central com o sul da cidade, mas eram necessárias mais ligações.

O objetivo da via perimetral era expandir a ocupação e os usos concentrados na área central, criar condições para um novo centro comercial e coletar o tráfego no contorno do centro congestionado, de modo a conectar-se com as vias radiais que levavam aos bairros. Ao longo da perimetral, atual Av. Loureiro da Silva, a fim de reforçar sua importância, seriam implantados edifícios públicos, como o centro administrativo estadual, na área de urbanização da Praia de Belas, edifícios das sedes do Executivo e Legislativo municipais próximos à Av. Osvaldo Aranha, o Teatro Municipal, próximo ao cruzamento com a Av. Borges de Medeiros, e os terminais para passageiros ferroviários e rodoviários, nas proximidades, com acesso direto à Av. Dique.

As áreas verdes, parques e praças, com a função de recreação, também estavam em pauta na busca pela qualidade da vida urbana e frente aos “[...] problemas surgidos em uma sociedade que cresce e se diversifica” e enfrenta “involuntário enclausuramento” (PMPA, 1964, p. 46). As áreas principais, até aquele momento, eram a Várzea da Redenção e o Parque Saint Hilaire. Algumas das ações aplicadas pelo plano condicionavam à criação de jardins privados, como os afastamentos das dividas exigidos para as edificações no interior dos lotes, a possibilidade de fazer o térreo em pilotis, a obtenção de áreas por meio de doações dos loteadores, para criar uma rede de espaços verdes, e o Parque Praia de Belas.

O reloteamento da Ilhota<sup>1</sup>, local com situações precárias, deveria ter iniciado em 1940, junto com as obras de retificação do Arroio Dilúvio e a construção da avenida ao longo dele, mas faltara verba. O local apenas fora decretado de utilidade pública, o que intensificou os problemas. O reloteamento foi mantido no plano e acrescentou-se a avenida radial do Cascatinha, para atravessar a área e ampliar o acesso aos bairros Glória e Teresópolis. A proposta do plano incluía maior reserva de áreas verdes para o público, uma escola primária, um mercado regional e blocos de apartamentos de custo reduzido para parte da população a ser relocada da Ilhota. As obras foram impulsionadas com os recursos do Fundo Especial para a Execução do Plano Diretor (PMPA, Lei 2.321/1961).

O projeto do Bairro Praia de Belas, em área a ser criada por meio de um grande aterro na praia junto ao bairro Menino Deus, teve algumas obras executadas, como o prolongamento da Av. Borges de Medeiros e as ligações dessa com a Av. Beira Rio. Os objetivos do projeto eram melhorar o acesso à Zona Sul da cidade, vender parte dos lotes criados para cobrir os gastos com as obras do plano e ocupar os demais com repartições públicas. Entretanto, com a criação do fundo para a execução do plano diretor e a oferta do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) para executar o restante do aterro sem ônus à prefeitura, o projeto foi alterado. A área aterrada diminuiu, loteou-se apenas a parte entre a Av. Aureliano Figueiredo Pinto e a Av. Ipiranga e a parte restante foi destinada ao Parque Marinha do Brasil, criado em 1980, e à Universidade do Rio Grande do Sul, em troca da área ocupada no polígono universitário, necessário à continuidade da abertura da avenida perimetral.

O plano abordou as questões físico-territoriais quanto à construção e à transformação, como recuos, usos, alturas, número de pavimentos e índice de ocupação, bem como instrumentos necessários à implantação do plano, como licença de construção, embargo de obras, demolição de edificações, alargamentos de vias, desapropriação e reloteamento mediante cadastro das características das propriedades (dimensões do lote, proprietário, delimitações e avaliação do imóvel e outras informações necessárias). A cidade foi dividida em zonas

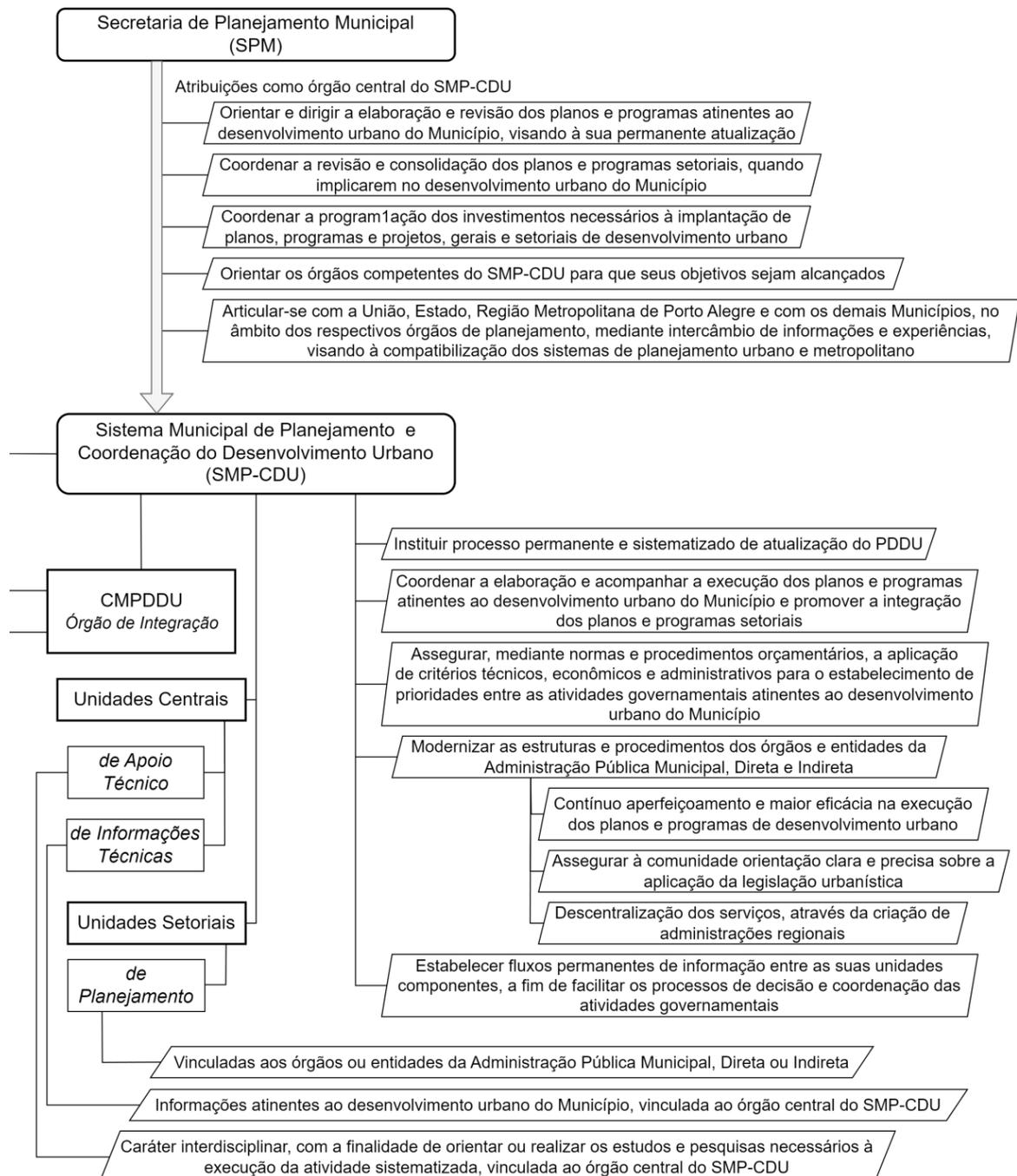
---

<sup>1</sup> Núcleo residencial de baixa renda, com área de 22 ha, às margens do antigo curso do Arroio Dilúvio e união deste com o Arroio Cascatinha, que fazia uma grande volta e, nas épocas de cheia, o local tornava-se uma ilha por ser muito baixo. Essa situação, somadas a outras, resultantes de uma ocupação desordenada, como ruas extensas, estreitas e de traçado sinuoso, conferiam condições sanitárias precárias ao local.

com características específicas que as diferenciavam umas das outras, com regramentos do tipo índice de aproveitamento, taxa de ocupação, altura e atividades básicas que definiam a predominância de um uso sobre os demais, como comercial, residencial e industrial. A fim de facilitar a implantação de equipamentos urbanos – como escolas, bibliotecas, hotéis, hospitais, órgãos públicos e as demais entidades de caráter cultural, religiosos, social ou esportivo –, a edificação poderia atingir os índices maiores fixados na zona em que fosse implantando, desde que a zona fosse residencial ou comercial.

Fonte: elaborado por Tochetto com base no Plano Diretor de Porto Alegre de 1959 (PMPA, 1964).

**APÊNDICE E | Sistema de Planejamento do PDDU (1979)**



Fonte: elaborado por Tochetto com base em PDDU (PA, Lei 43/1979).

## **APÊNDICE F | Relação de propostas de política para o planejamento urbano no período de 1963 a 1997**

Propostas principais e analisadas, nesta pesquisa, destacadas em negrito.

Fonte: elaborado por Tochetto com base no acervo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para os projetos de lei.



*Atualizações e materiais da pesquisa em: [www.danieltochetto.com/tese](http://www.danieltochetto.com/tese)*

**APÊNDICE G | Estruturas: Anteprojeto LNDU/1976; PL 775/1983; PL 2.191/1989;  
PL 5.788/1990; Lei 10.257/2001 (EC, 2001)**

Fonte: elaborado por Tochetto com base nos documentos citados.



*Atualizações e materiais da pesquisa em: [www.danieltochetto.com/tese](http://www.danieltochetto.com/tese)*

**APÊNDICE H | Esboço da comparação do conteúdo: Anteprojeto LNDU/1976; PL 775/1983; PL 2.191/1989; PL 5.788/1990; Lei 10.257/2001 (EC, 2001)**

Fonte: elaborado por Tochetto com base nos documentos citados.



*Atualizações e materiais da pesquisa em: [www.danieltochetto.com/tese](http://www.danieltochetto.com/tese)*

## APÊNDICE I | Relação das manifestações referentes ao PL 775/1983

ENTIDADE	DATA (página do dossiê) [signatário]	ASSUNTO
Assembleia Legislativa do Ceará	17/05/1983 (p. 121) [Fonseca Coelho, deputado e primeiro secretário]	Apoia aprovação do projeto de lei do Presidente da República sobre uso do solo urbano.
Câmara de Vereadores de Santa Rosa	19/05/1983 (p. 123) [Aldi Pedro Brandão, presidente da câmara]	Solicita apreciação em menor espaço de tempo do projeto de lei de controle do uso do solo urbano.
Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande (AMGRA)	31/05/1983 (p. 125) [Cícero Batista, secretário executivo, por Wagner do Nascimento, presidente da AMGRA]	Solicita apoio para aprovação do projeto de reforma urbana e ocupação do solo.
Confederação Nacional do Comércio (CNC)	06/06/1983 (pp. 129-132) [Antônio Oliveira Santos, presidente]	Análise/Parecer.
Câmara Municipal de Ribeirão Preto	<u>01/06/1983 (p. 134)</u> [ <u>Sebastião Rezende de Oliveira, vereador e presidente</u> ]	Encaminha cópia do Requerimento 610/83, de autoria do vereador Pedro Augusto de Azevedo Marques, solicitando rápida tramitação e aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei que disciplina o uso do solo urbano.
Câmara Municipal de Ribeirão Preto	<u>01/06/1983 (p. 136)</u> [ <u>Pedro Azevedo Marques</u> ]	Solicita rápida tramitação e aprovação do projeto de lei que disciplina o uso do solo urbano, encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.
Câmara Municipal de Mauá	23/06/1983 (p. 138) [Edgard Grecco Filho, presidente]	Solicita apreciação e aprovação, em regime de urgência, do projeto de lei em tramitação no Congresso, dispondo sobre nova legislação disciplinadora do uso do solo urbano.
Câmara Municipal de Americana	16/05/1983 (pp. 140-145) [Abelardo Fonseca Neto, presidente, e José Aparecido Castilho]	Encaminha propositura reclamando providências para tramitação em regime de urgência do projeto de lei que disciplina o uso do solo urbano em todo o País. Junto, apresenta moção de aplauso e reivindicação de providências, assinada por Castilho.
Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) e Comissão de Edificações e Uso do Solo (CEUSO)	22/07/1983 (pp. 146-219) [Ervin Hochenberg, presidente da CEUSO]	Análise/parecer assinado por Helita Barreira Custódio, Procuradora e Assistente de Planejamento da CEUSO.
Câmara Municipal de Pereira Barreto (SP)	s.d. (p. 256) [Cândido Pinheiro Dias Júnio, presidente]	Manifesta apoio, por unanimidade da câmara, ao requerimento nº 125/1983, da Câmara Municipal de Ferraz Vasconcelos. Solicita que, dada a importância do PL, esse seja apreciado em regime de urgência.
Câmara Municipal de Ferraz Vasconcelos	16/05/1983 (p. 257) [Lucas de Mello, vereador]	Requerimento nº 125/1983. Solicita apreciação do projeto em regime de urgência e que, depois de ouvido o plenário do Congresso, referente à nova legislação que disciplina o uso do solo, seja enviado ofício de congratulações ao Presidente da República General João Figueiredo, pela feliz iniciativa que proporcionará aos municípios uma administração mais objetiva e desenvolva e ainda uma participação mais ativa quanto à utilização do solo, em especial as áreas ociosas na zona urbana dos Municípios.
Câmara Municipal de São João da Boa Vista (SP)	22/06/1983 (p. 259) [José Carlos Trafani, presidente]	Apoio ao Requerimento nº 125/1983 enviado pela Câmara Municipal de Ferraz Vasconcelos, referente à nova legislação disciplinadora do uso do solo urbano, que recebeu apoio unânime da Câmara Municipal.
Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo (AELO-SP)	s.d. (pp. 263-274) [s.i.s.]	Alega que a proposta acentua impedimentos à produção de lotes urbanizados e aponta necessidade de alterações profundas.

Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente (Piracicaba, SP)	01/08/1983 (pp. 275-289) [Paulo Affonso Leme Machado, presidente]	Apresenta emendas para aperfeiçoar o PL e destaca que o Presidente da Câmara estará prestando um alto serviço aos interesses nacionais.
Câmara Municipal de Guararapes (SP)	28/09/1983 (pp. 290-291) [Tarek Dargham, presidente]	Apoio ao documento "o uso do solo urbano" – Considerações da CEPAM sobre o PL 775/1983 aprovado por unanimidade na câmara municipal.
Câmara Municipal de Francisco Morato (SP)	13/09/1983 (pp. 292-294) [Aroldo Adão da Silva, presidente]	Apoio aos requerimentos nº 125/1983 e nº 131/1983 (em anexo) da Câmara Municipal de Ferraz de Vasconcelos.
Prefeitura Municipal de Porto Alegre	11/05/1983 (pp. 330-346) [Moacyr Moojen Marques, arquiteto da SMP]	Comparação entre PL 775/1983 e a Lei Municipal 43/1979 (PDDU).
Prefeitura Municipal de Porto Alegre	14/11/1983 (p. 472) [João Antônio Dib, prefeito]	Solicita apoio na aprovação do PL 775/1983. Comenta sobre crescimento desordenado das grandes cidades e o caso de Porto Alegre com experiência em legislação urbana.
Câmara Municipal de São Caetano do Sul (SP)	12/12/1983 (pp. 296, 323) [Sylvio Péllico Elme, presidente]	Integral apoio às sugestões, apresentadas pela CEPAM, referentes ao Projeto de Lei que dispõe sobre o uso do solo urbano.
Câmara Municipal de Penápolis (SP)	17/06/1983 (pp. 297-299, 327-329) [Juvenal Rodrigues de Britto, presidente]	Apoio aos requerimentos da Câmara Municipal de Ferraz de Vasconcelos e solicita especial atenção aos termos neles constantes. Requerimentos nº 125/1983 e nº 131/1983.
Prefeitura Municipal de Vespasiano	01/12/1983 (pp. 306-309)	Considerações sobre o PL 775/1983.
Prefeitura Municipal de São Sebastião (SP)	30/04/1984 (pp. 301-302) [Décio Moreira Galvão, prefeito]	Repúdio ao substitutivo apresentado pelo Deputado Bonifácio Andrade (PDS-MG).
Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves (RS)	21/02/1984 (p. 310) [Aido José Bertuol, vice-prefeito em exercício]	Solicita quatro cópias do PL 775/1983, do parecer do relator e do substitutivo apresentado.
Prefeitura Municipal de Palmares do Sul (RS)	21/02/1984 (p. 311) [Ney Cardoso Azevedo, prefeito municipal]	Acusa recebimento do Ofício Circular nº 1/84-CCJ, de 10/02/1984, e seus anexos. Tão pronto tenha alguma sugestão, retornará.
Prefeitura Municipal de João Pessoa (PB)	21/02/01984 (p. 312) [Afrânio de Aragão, chefe de gabinete]	Acusa recebimento dos exemplares do PL 775/1983 e solicita mais três.
Prefeitura Municipal de Campinas (SP)	22/02/1984 (p. 313) [José Roberto Magalhães Teixeira, prefeito municipal]	Acusa recebimento da carta-circular nº 1/84-CCJ, de 10/02/1984, seguida de cópias do PL 775/1983.
Prefeitura Municipal de Criciúma	27/02/1984 (p. 314) [José Augusto Hülse, prefeito municipal]	Acusa recebimento do Ofício Circular nº 01/84-CCJ, de 10/02/1984, que faz saber sobre o PL 775/1983. Agradece as cópias e informa que nada tem a sugerir, a não ser sua aprovação.
Prefeitura Municipal de Tangará da Serra (MG)	22/02/1984 (p. 315) [Antonio Porfirio de Brito, prefeito municipal]	Acusa recebimento do Of. Circular nº 1/84-CCJ, de 10/02/1984. Agradece remessa de cópia do PL 775/1983.
Prefeitura Municipal de Ribeirão Bonito (SP)	23/02/1984 (p. 316) [Felipe Mercúrio, prefeito municipal]	Acusa e agradece o recebimento do PL 775/1983.
Prefeitura Municipal de Ponte Nova (MG)	23/02/1984 (p. 317) [José Sette de Barros, prefeito municipal]	Acusa recebimento do Ofício Circular nº 1/84-CCJ, de 10 de fevereiro de 1984, encaminhado com cópia do PL 775/1983. Julga-o aplicável com base nos pareceres que recebeu em anexo..
Prefeitura do Município do Leme	24/02/1984 (p. 318) [Orlando Leme Franco, prefeito municipal]	Acusa recebimento do Ofício-Circular nº 1/84-CCJ, acompanhado de cópia do PL 775/1983, do parecer do relator e do substitutivo.
Prefeitura de Ribeirão (PE)	27/02/1984 (p. 319) [Nelson de Brito, prefeito]	Acusa recebimento do Of. Circular nº 1/84-CCJ, solicitando sugestões a respeito do substitutivo do PL 775/1983. E responde com sugestões.
Prefeitura de Araguari	28/02/1984 (p. 321)	Acusa e agradece recebimento do ofício circular nº 1/84 da CCJ.

	[Neiton de Paiva Neves, prefeito]	
Prefeitura Municipal de Rio Claro (SP)	01/03/1984 (p. 322) [Lincoln Magalhães, prefeito]	Acusa recebimento da cópia do PL 775/1983 e agradece.
Prefeitura Municipal de Vespasiano (MG)	07/03/1984 (p. 324) [Luiz Issa, prefeito]	Acusa recebimento do ofício circular nº 1/84-CCJ. Parecer com sugestões em anexo (parecer não consta no dossiê).
Prefeitura Municipal de Três Rios (RJ)	30/03/1984 (pp. 325-326) [Samir Nasser, prefeito]	Critica que BHN, por meio do PLANASA, só financia serviços de infraestrutura quando essa é explorada pela Cia estadual.
Federação e Centro do Comércio do Estado de São Paulo (FecomercioSP)	17/06/1985 (pp. 473-480) [Abram Szajman, presidente]	Considerações a respeito do PL 775/1973.
Federação e Centro do Comércio do Estado de São Paulo (FecomercioSP)	30/06/1986 (pp. 483-485) [Abram Szajman, presidente]	Considerações contrárias o PL 775/1973.
Câmara Municipal de Mauá (SP)	11/08/1986 (pp. 487-488) [Alexandre Maciano Ratti, presidente]	Manifesta apoio e solicita rápida tramitação do projeto de lei que dispõe sobre o uso do solo urbano. Em anexo, apresenta Requerimento nº 7.174, de 03/06/1986, da câmara Municipal de Ribeirão Preto (SP), acolhido para Câmara de Mauá.
Confederação Nacional do Comércio (CNC-RJ)	18/11/1986 (pp. 489-494) [Antônio Oliveira Santos, presidente]	Cartas com propostas de modificação no anteprojeto de lei do solo urbano.

Ações complementares importantes:

- Relato do deputado Bonifácio de Andrada em 30 de novembro de 1983;
- Envio do substitutivo às prefeituras em fevereiro de 1984.

Fonte: elaborado por Tochetto com base no dossiê do PL 775/1990 e informações de tramitação constantes no website da Câmara dos Deputados.

## APÊNDICE J | Relação das manifestações referentes ao PL 5.788/1990

ENTIDADE	DATA (página do dossiê pdf) [signatário]	ASSUNTO
Senado Federal	31/08/1990 (pp. 28-38, Vol. 2) [Pompeu de Sousa, senador]	Encaminhamento do PLS 181/1989, com 72 artigos, e justificativa para a Câmara dos Deputados. (DCN, 29/06/1989, pp. 3197-3202).
Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior (CVTDUI)	30/06/1992-06/08/1992 (pp. 78-609, Vol. 1)	Apresentação de 197 emendas.
Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP)	11/08/1992 (pp. 59-77, Vol. 1) (pp. 379-397, Vol. 2) [Plínio Corrêa de Oliveira, presidente nacional]	Manifestação contrária.
Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC)	10/11/1992 (pp. 613-761, Vol. 1) (pp. 81-280, 283-285, Vol. 2) (pp. 983-1108, Vol. 2) (pp. 323-447, Vol. 3)	Apresentação de 114 emendas. (DCD, 16/01/1999, pp. 1999-2031; DCD 25/09/1999, pp. 44635-44668).
Centro Comunitário São Paulo Apóstolo (SP)	31/03/1993 (pp. 399-400, Vol. 2)	Manifestação de irrestrito apoio ao Estatuto da Cidade e ao projeto do Fundo Nacional de Moradia Popular e Conselho Nacional de Moradia Popular.
Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí (FAMCC-PI)	04/04/1993 (pp. 848-852, Vol. 1) (pp. 405-409, Vol. 2)	Moção de apoio ao Estatuto da Cidade e ao Fundo Nacional de Moradia Popular aprovada no IV Congresso Estadual da FAMCC-PI.
Pastoral da Moradia	26/04/1993 (pp. 858-862, Vol. 1) (pp. 408-414, Vol. 2)	Manifestação de apoio ao PL 5.788/90 e ao Fundo Nacional de Moradia Popular.
Comunidade do Jardim Santo Afonso	30/04/1993 (pp. 403-404, Vol. 2)	Manifestação de irrestrito apoio ao Estatuto da Cidade e ao projeto do Fundo Nacional de Moradia Popular.
Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-BA)	05/05/1993 (pp. 401-402, Vol. 2) [Armando Branco, presidente]	Manifestação de apoio ao PL 5.788/1990 e ao Projeto de iniciativa popular que propõe a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e do Conselho Nacional de Moradia Popular.
Câmara de Vereadores de Joinville (SC)	17/06/1993 (p. 863, Vol. 1) (p. 415, Vol. 2) [Wilson João Renzetti, presidente]	Moção nº 115/93 de apoio ao PL 5.788/90 e ao Fundo Nacional de Moradia Popular.
Câmara Municipal de Contagem (MG)	20/09/1993 (pp. 864-866, Vol. 1) (pp. 416-418, Vol. 2) [Amélia Maria da Silva, vereadora]	Requerimento nº 275/93 referente à Lei nº 6.766/1979.
	(pp. 428/443-465, Vol. 2) (pp. 108-131, Vol. 3)	<u>PL 2.191/1989</u> , com 80 artigos, de Raul Ferraz, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1916-1924; CN, 25/09/1999, pp. 44550-44559).
	(pp. 465-478, Vol. 2) (pp. 131-144, Vol. 3)	<u>PL 2.587/1989</u> , com 42 artigos, de Uldurico Pinto, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1924-1929; CN, 25/09/1999, pp. 44559-44564).
	(pp. 479-486, Vol. 2) (pp. 145-153, Vol. 3)	<u>PL 2.937/1989</u> , com 17 artigos, de José Luiz Maia, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1929-1931; CN, 25/09/1999, pp. 44564-44566).
	(pp. 487-522, Vol. 2) (pp. 153-186, Vol. 3)	<u>PL 4.004/1989</u> , com 69 artigos, de Lurdinha Savignon, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1932-1941; CN, 25/09/1999, pp. 44566-44575; CN, 25/09/1999, pp. 44566-44575).
	(pp. 523-527, Vol. 2) (pp. 186-190, Vol. 3)	<u>PL 4.019/1989</u> , com 35 artigos, de Ricardo Izar, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1941-1947; CN, 25/09/1999, pp. 44575-44576).

	(pp. 527-540, Vol. 2) (pp. 191-204, Vol. 3)	<u>PL 4.024/1989</u> , com 35 artigos, de Antônio Britto, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1942-1947; CN, 25/09/1999, pp. 44576-44581).
	(pp. 540-552, Vol. 2) (pp. 204-2016, Vol. 3)	<u>PL 4.285/1989</u> , com 28 artigos, de Paulo Ramos, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1947-1952; CN, 25/09/1999, pp. 44581-44585).
	(pp. 553-570, Vol. 2) (pp. 217-233, Vol. 3)	<u>PL 4.310/1989</u> , com 86 artigos, de Mario Assad, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1953-1970; CN, 25/09/1999, pp. 44586-44603).
	(pp. 234-265, Vol. 3)	<u>PL 6.119/1990</u> , com 69 artigos, de Lurdinha Savignon e Eduardo Jorge. (CN, 16/01/1999, pp. 1971-1979; CN, 25/09/1999, pp. 44604-44612).
	(pp. 596-604, Vol. 2) (pp. 266-273, Vol. 3)	<u>PL 273/1991</u> , com 9 artigos, de Ricardo Izar, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1979-1983; CN, 25/09/1999, pp. 44612-44616).
	28/10/1992 (pp. 606-608, Vol. 2) (pp. 275-278, Vol. 3)	<u>PL 856/1991</u> , com 6 artigos, de José Carlos Coutinho, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1984-1985; CN, 25/09/1999, pp. 44618-44620).
	(pp. 609-610, Vol. 2)	<u>PL 1.882/1991</u> , com 9 artigos, de Magalhães Teixeira, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1985-1986; CN, 25/09/1999, pp. 44620-44621).
	(pp. 610-628, Vol. 2) (pp. 280-298, Vol. 3)	<u>PL 3.624/1993</u> , com 2 artigos, de Benedita da Silva, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1986-1991; CN, 25/09/1999, pp. 44621-44627).
	(pp. 628-643, Vol. 2) (pp. 298-314, Vol. 3)	<u>PL 1.734/1996</u> , com 38 artigos, de Nilmário Miranda, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1991-1995; CN, 25/09/1999, pp. 44627-44632).
	(pp. 644-647, Vol. 2) (pp. 314-317, Vol. 3)	<u>PL 2.807/1997</u> , com 3 artigos, de Augusto Carvalho, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1996-1997; CN, 25/09/1999, pp. 44632-44633).
	(pp. 647-650, Vol. 2) (pp. 317-320, Vol. 3)	<u>PL 3.196/1997</u> , com 4 artigos, de Carlos Nelson, apensado. (CN, 16/01/1999, pp. 1997-1998; CN, 25/09/1999, pp. 44633-44634).
	(pp. 650-652, Vol. 2) (pp. 320-322, Vol. 3)	<u>PL 3.663/1997</u> , com 3 artigos, de Fernando Lopes, apensado em 24/09/1997. (CN, 16/01/1999, pp. 1998-1999; CN, 25/09/1999, pp. 44634-44635).
CEIC	03/09/1997 (pp. 1109-1143, Vol. 2) (pp. 449-483, Vol. 3) <b>(pp. 767-802, Vol. 1)</b> (pp. 287-322, Vol. 2) [Pauderney Avelino, relator]	Relato, voto do relator e 1º substitutivo oferecido pelo relator, com 34 artigos. (CN, 16/01/1999, pp. 2032-2042; CN, 25/09/1999, pp. 44669-44678).
CEIC	12/09/1997 <b>(pp. 803-806, Vol. 1)</b> (pp. 323-330, Vol. 2) (pp. 1144-1147, Vol. 2) (pp. 484-487, Vol. 3)	Apresentação de 4 emendas do deputado Fetter Júnior. (CN, 16/01/1999, pp. 2042-2043; CN, 25/09/1999, p. 44679).
CEIC	1997 <b>(pp. 808-831, Vol. 1)</b> (pp. 332-355, Vol. 2) (pp. 488-512, Vol. 3) [Pauderney Avelino, relator]	Parecer reformulado: relato, voto do relator e 2º substitutivo, com 31 artigos, oferecido pelo relator. (CN, 16/01/1999, pp. 2043-2050; CN, 25/09/1999, pp. 44680-44686).
CEIC	29/10/1997 <b>(pp. 833-847, Vol. 1)</b> (pp. 357-371, Vol. 2) (pp. 513-527, Vol. 3) [Rubem Medina, relator]	Substitutivo, com 31 artigos, adotado pela Comissão. (CN, 16/01/1999, pp. 2050-2054; CN, 25/09/1999, pp. 44687-44691).
Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM)	30/03/1998 <b>(pp. 1188-1192, Vol. 2)</b> (pp. 527-530, Vol. 3) (pp. 827-830, Vol. 3)	Apresentação de 4 emendas do deputado Ricardo Izar. (CN, 16/01/1999, pp. 2054-2055; CN, 25/09/1999, pp. 44691-44692).
CDCMAM	26/05/1998 <b>(pp. 1227-1252, Vol. 2)</b>	Voto em separado: relato, voto do relator e substitutivo com 33 artigos. (CN, 16/01/1999, pp. 2064-2071; CN, 25/09/1999,

	(pp. 560-583, Vol. 3) (pp. 866-891, Vol. 3) [Regina Lino, relatora]	pp. 44701-44708).
CDCMAM	04/06/1998 (pp. 583-585 e 892-893, Vol. 3)	Apresentação de 5 emendas do deputado Ricardo Izar. (CN, 16/01/1999, pp. 2071-2071; CN, 25/09/1999, p. 44708).
CDCMAM	17/06/1998 <b>(pp. 1253-1264, Vol. 2)</b> (pp. 586-595, Vol. 3) (pp. 895-906, Vol. 3) [Regina Lino, relator]	Voto em separado. 2º parecer: relato e voto do relator. (CN, 16/01/1999, pp. 2072-2075; CN, 25/09/1999, pp. 44709-44711).
CDCMAM	11/08/1998 <b>(pp. 1265-1267, Vol. 2)</b> (pp. 595-597, Vol. 3) (pp. 907-909, Vol. 3) [Fábio Feldmann, deputado]	Voto em separado. (CN, 16/01/1999, pp. 2075-2076; CN, 25/09/1999, pp. 44711-44712).
CDCMAM	17/11/1998 <b>(pp. 1268-1274, Vol. 2)</b> (pp. 597-604, Vol. 3) (pp. 910-916, Vol. 3) [José Carlos Aleluia, deputado]	Voto em separado. (CN, 16/01/1999, pp. 2076-2077; CN, 25/09/1999, pp. 44712-44714).
CDCMAM	18/11/1998 <b>(pp. 1193-1210, Vol. 2)</b> (pp. 531-547, Vol. 3) (pp.832-849, Vol. 3) [Celso Russomanno, relator]	Relato, voto do relator e substitutivo, com 39 artigos, oferecido pelo relator. (CN, 16/01/1999, pp. 2055-2060; CN, 25/09/1999, pp. 44692-44697).
CDCMAM	18/11/1998 (pp. 547-560, Vol. 3) (pp. 851-865, Vol. 3) [Silas Brasileiro, presidente]	Substitutivo adotado pela comissão, PL 5.788-A/1990, com 39 artigos. (CN, 16/01/1999, pp. 2060-2064; CN, 25/09/1999, pp. 44697-44701).
Comissão de Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio (CDUI)	1999 <b>(pp. 429-442, continua em pp. 653-671, Vol. 2)</b> (pp. 606-638, Vol. 3) (pp. 921-963, Vol. 3) [Inácio Arruda, relator]	Relato, voto do relator e substitutivo, com 57 artigos, oferecido pelo relator.
CDUI	1999 (pp. 674-681, Vol. 2) <b>(pp. 640-646, Vol. 3)</b> [Inácio Arruda, relator]	Complementação de voto.
CDUI	1999 (pp. 965-986, Vol. 3) (p. 682-704, Vol. 2) (pp. 647-669, Vol. 3) [Gustavo Fruet, vice-presidente em exercício]	Aprova PL 5.788-B/1990 e apresenta substitutivo adotado pela comissão, com 63 artigos.
Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)	23/11/1999 (pp. 1017-1027, Vol. 3)	Histórico (apresentou PL 2.710/1992, de iniciativa popular para criar o Conselho e o Fundo Nacional de Moradia Popular). Solicita atenção para a tramitação do PL 5.788/1990 e 2.710/1992 e apresenta pauta de reivindicações do movimento.
CDUI	16/12/1999 <b>(pp. 705-731, Vol. 2)</b> (pp. 669-694, Vol. 3) (pp. 987-1013, Vol. 3) [Adolfo Marinho, deputado]	Voto do deputado Adolfo Marinho e substitutivo, com 85 artigos.
Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR)	28/11/2000 (pp. 695-729, Vol. 3) <b>(pp. 1028-1064, Vol. 3)</b> [Inaldo Leitão, relator]	Relato, voto do relator, substitutivo, com 58 artigos, e parecer reformulado.
CCJR	28/11/2000 (pp. 730-749, Vol. 3) (pp. 1066-1084, Vol. 3)	Substitutivo adotado, com 58 artigos, PL 5.788-C/1990.

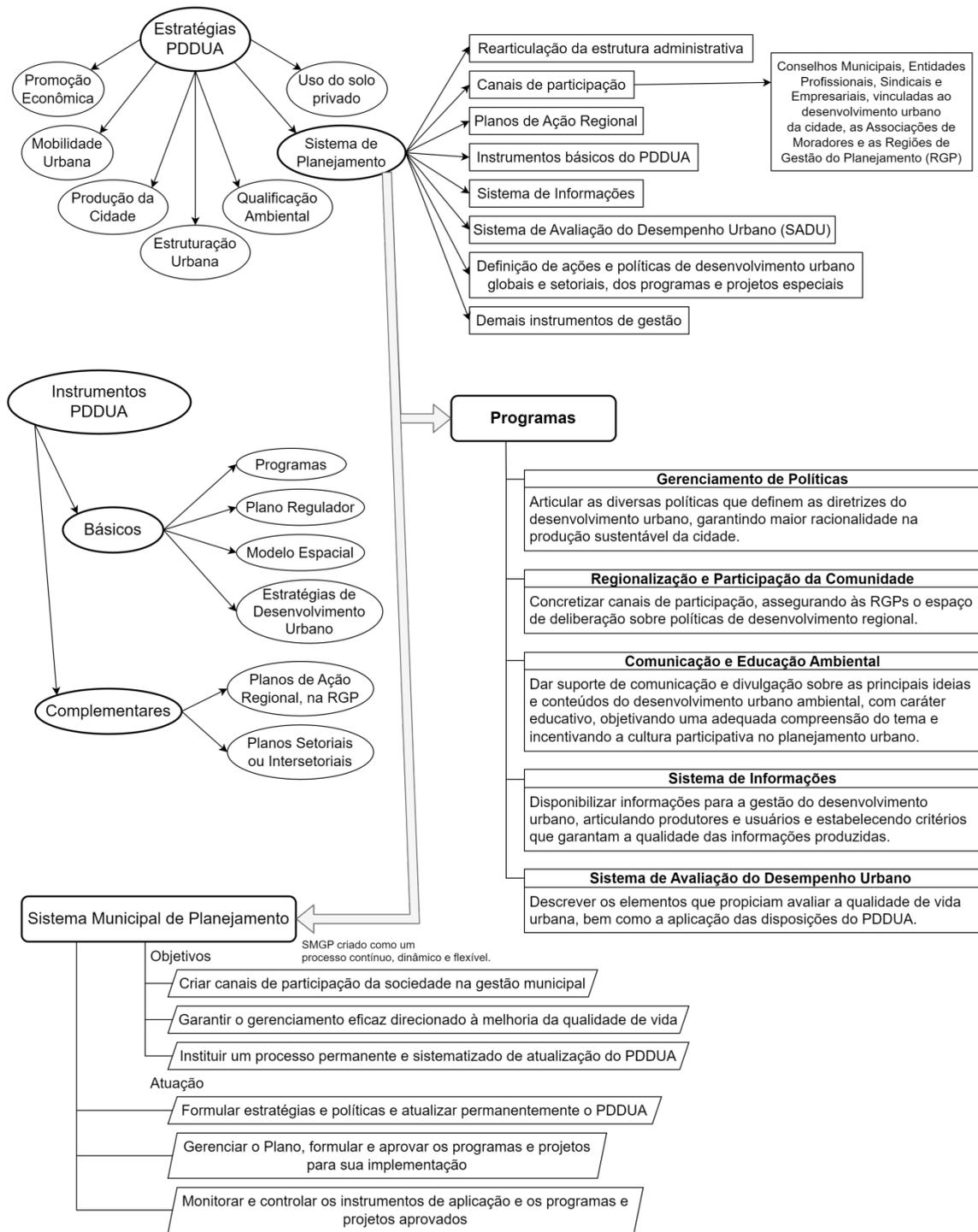
	[Ronaldo Cezar Coelho, presidente]	
CCJR	22/03/2001 (pp. 1280-1309, Vol. 2)	Redação Final do PL 5.788-E/1990, do deputado Ronaldo Cezar Coelho, aprovado em 22/03/2001.
CCJR	22/03/2001 (p. 1091, Vol. 3) [Inaldo Leitão, presidente]	Aprovação do substitutivo PL 5.788-E/1990.
	04/04/2001 (pp. 33-64, Vol. 3)	Encaminhada, ao Senado, da redação final do PL 5.788/1990-E.
Senado Federal	20/06/2001 (p. 750, Vol. 3) [Carlos Wilson, 1º secretário]	Aprovação do substitutivo da Câmara dos Deputados.
Presidência da República	10/07/2001 (pp. 760-765, Vol. 3)	Mensagem 730/2001.
	10/07/2001 (pp. 784-802, Vol. 3)	Lei 10.257/2001.
	11/07/2001 (pp. 803-807, Vol. 3)	Publicação no Diário Oficial.
Senado Federal	01/08/2001 (pp. 751-759, Vol. 3) [Edison Lobão, presidente interino]	Recebida Mensagem 730/2001, do presidente da república, com veto parcial do PLS 181/1989 (PL 5.788/1990). Constituição de Comissão Mista para relatar o veto.
	20/05/2004 (pp. 812-814, Vol. 3)	Ata de apuração dos votos de vetos presidenciais.

**OBSERVAÇÕES:**

1. O volume, indicado junto ao número da página, corresponde ao arquivo pdf do dossiê.
2. Há documentos fora de ordem cronológica.
3. Há muitos documentos repetidos no mesmo arquivo e entre arquivos.
4. A marcação em negrito identifica o documento utilizado para análise, já que há muitas repetições.

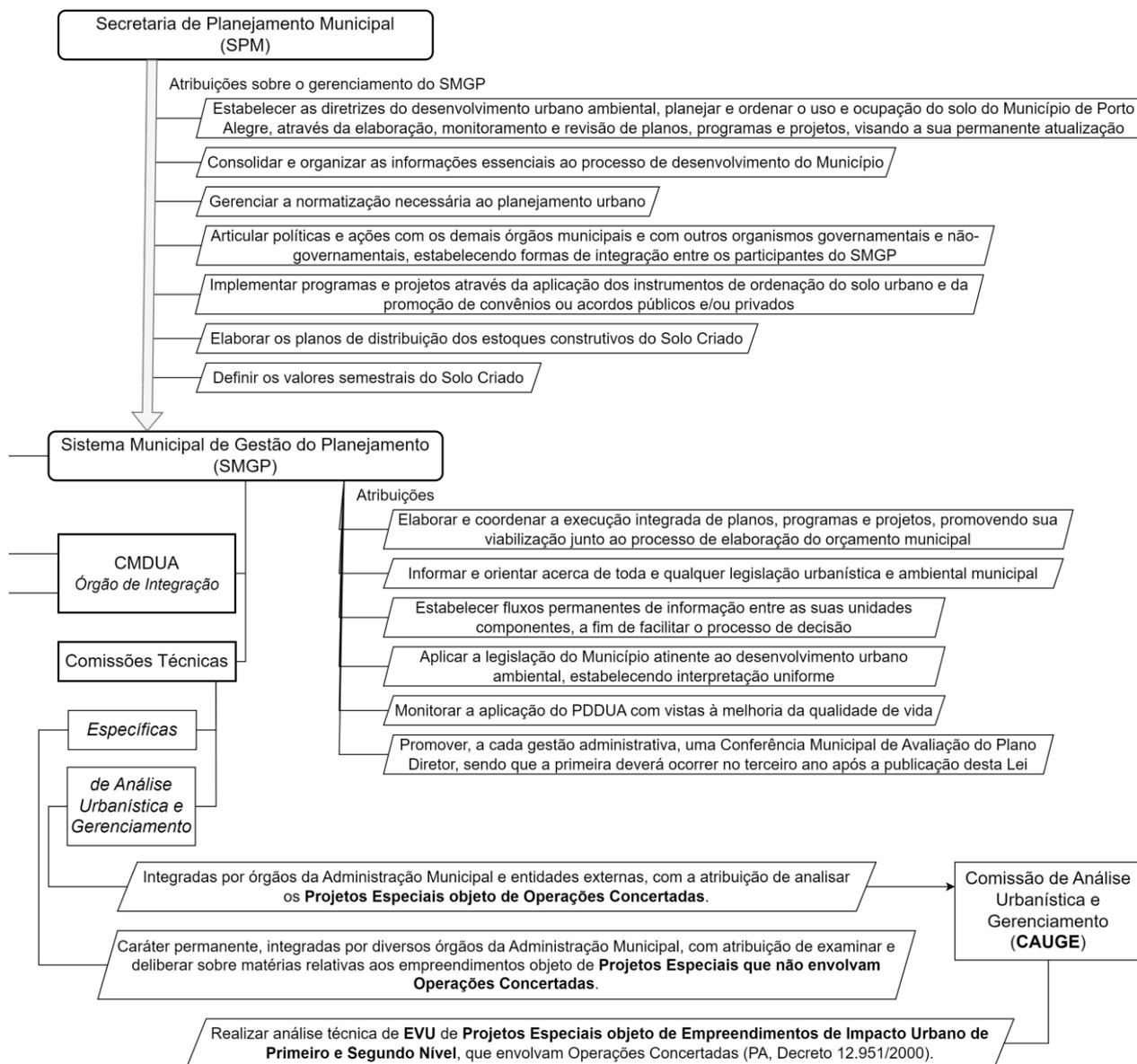
Fonte: elaborado por Tochetto com base no dossiê do PL 5.788/1990 e informações de tramitação constantes no website da Câmara dos Deputados.

# APÊNDICE K | Estratégias do PDDUA (1999) e o Sistema de Planejamento



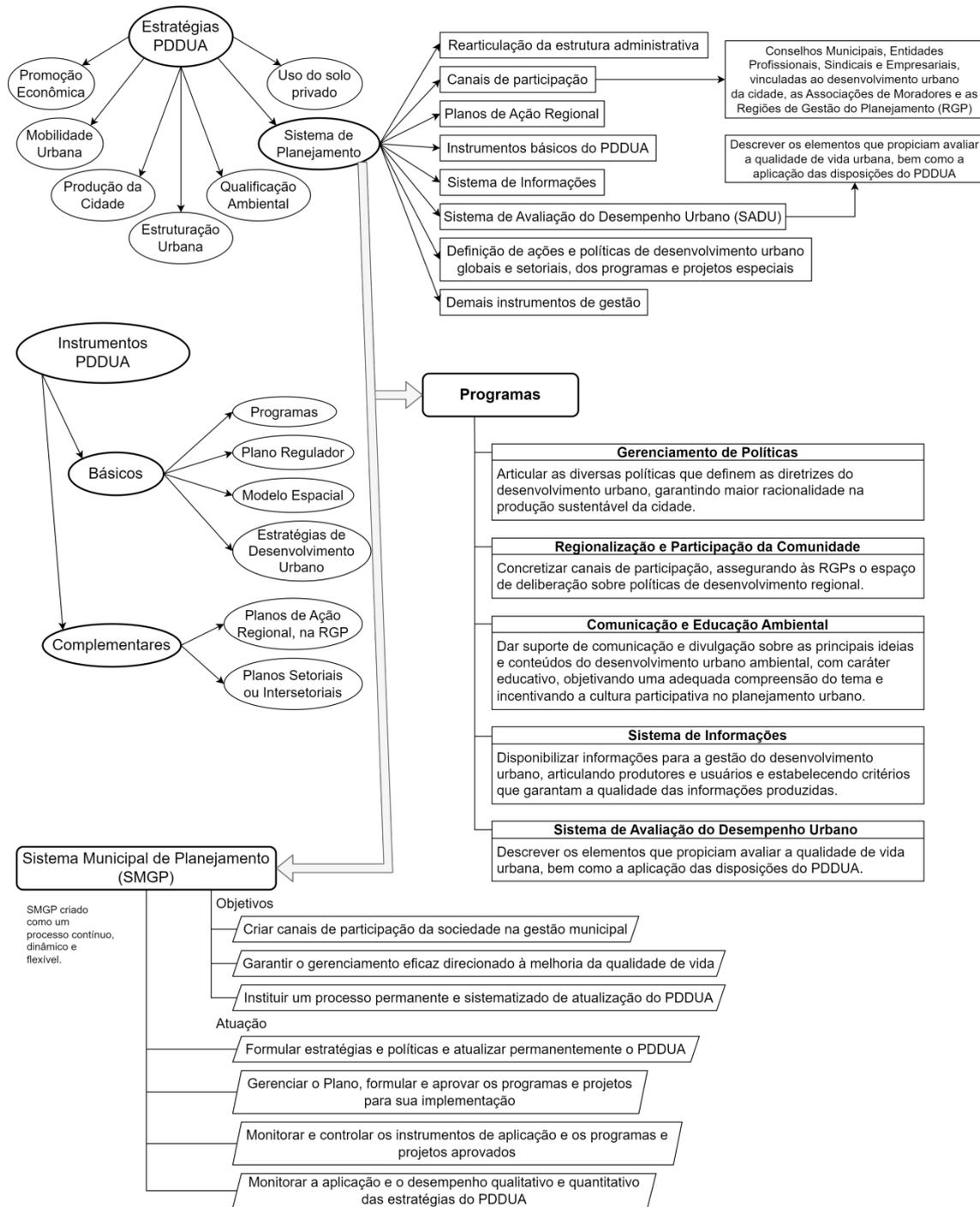
Fonte: elaborado por Tochetto com base em PDDUA (PA, Lei 434/1999).

**APÊNDICE L | Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP) – PDDUA  
(1999)**



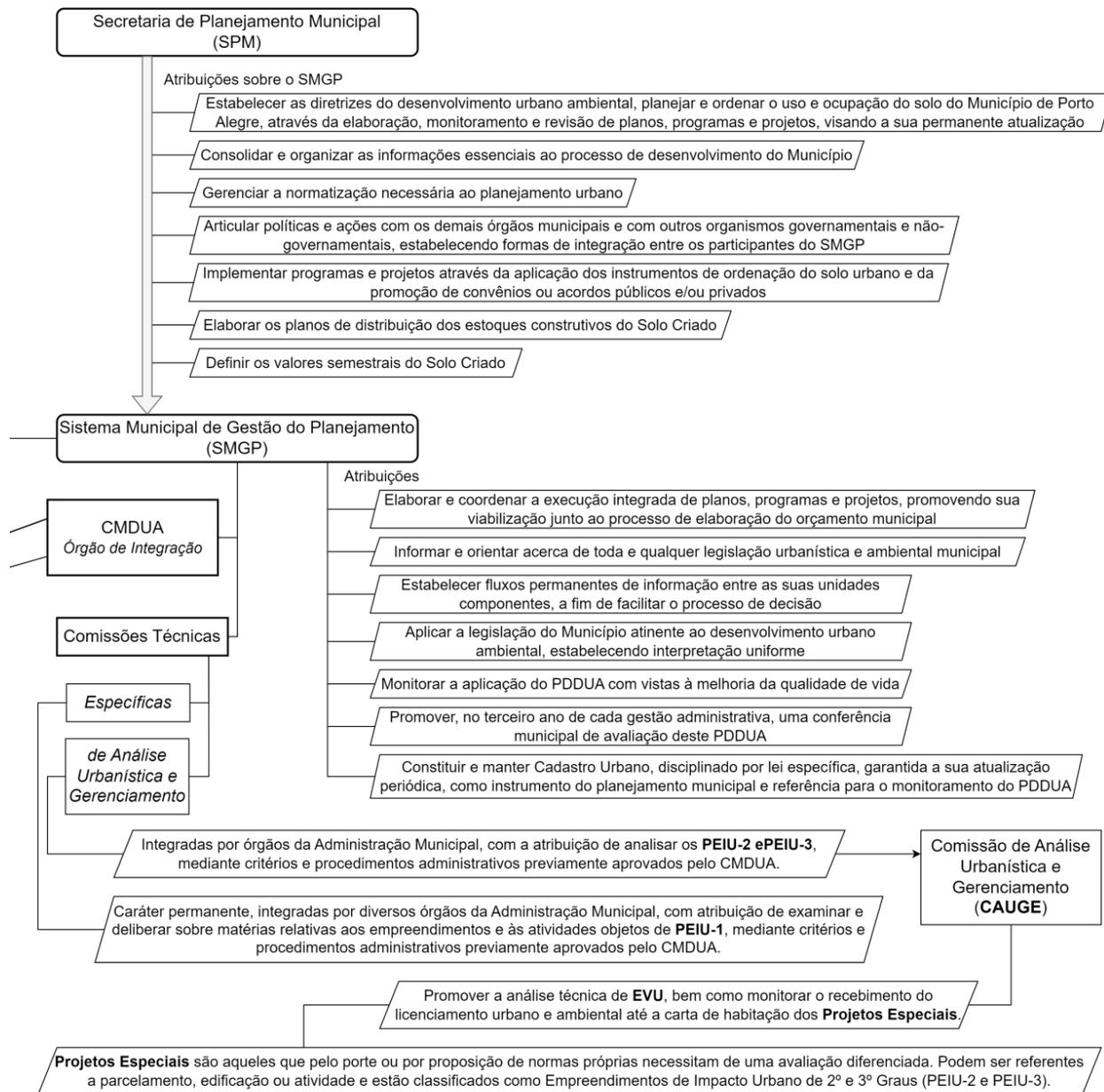
Fonte: elaborado por Tochetto com base em PDDUA (PA, Lei 434/1999).

# APÊNDICE M | Estratégias do PDDUA (2010) e o Sistema de Planejamento



Fonte: elaborado por Tochetto com base em PDDUA (2010).

**APÊNDICE N | Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP) – PDDUA  
(20109)**



Fonte: elaborado por Tochetto com base em PDDUA (2010).

## **APÊNDICE O | Relação entre princípios / diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, itens mínimos de análise do EIV e questões que deveriam ter sido analisadas nos casos SCI e RF**

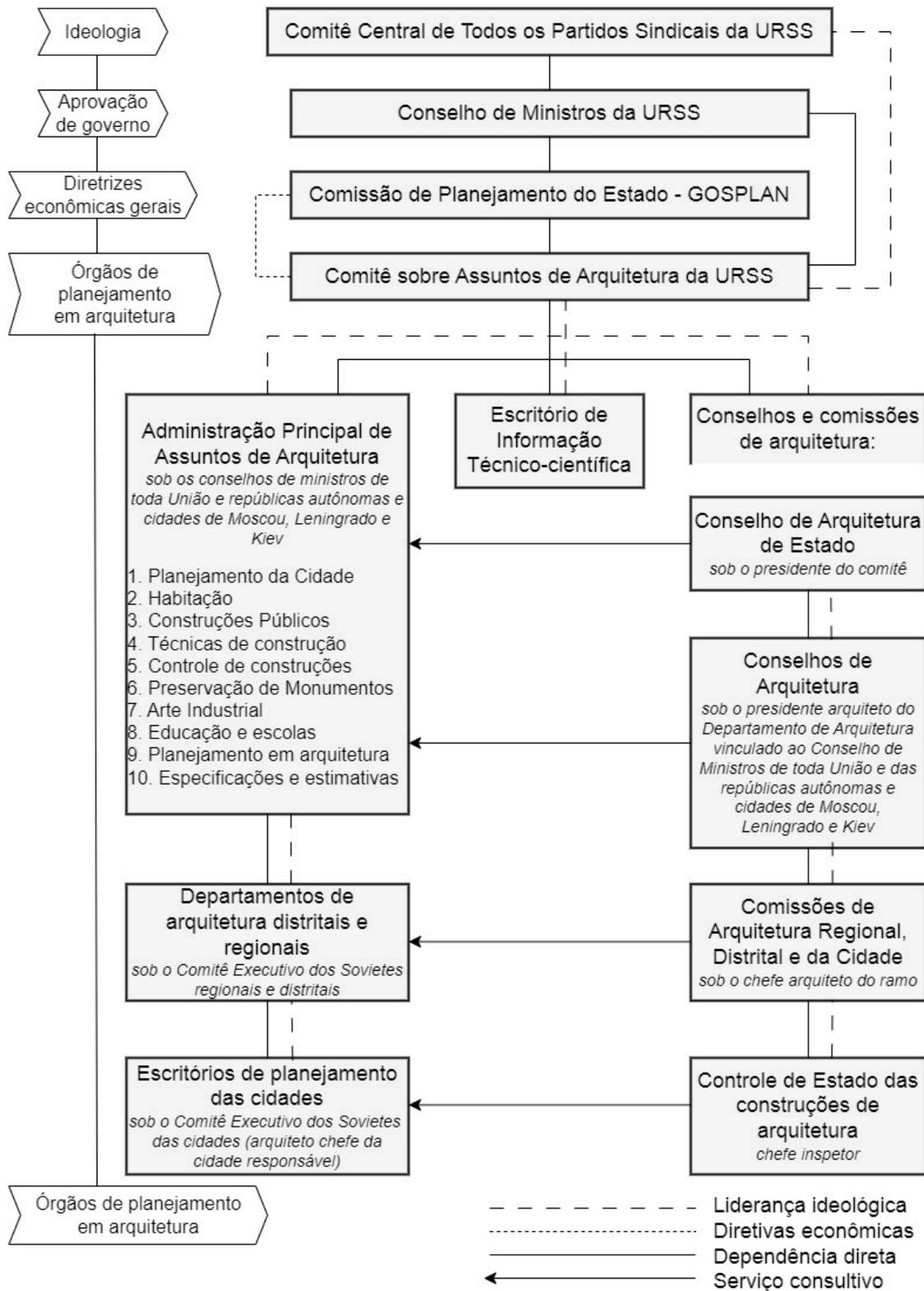
Fonte: elaborado por Tochetto com base nos documentos citados.



Atualizações e materiais da pesquisa em: [www.danieltochetto.com/tese](http://www.danieltochetto.com/tese)

**ANEXOS**

## ANEXO A | Estrutura do Comitê de Assuntos de Arquitetura da URSS



Fonte: reelaborado por Tochetto a partir de Parkings (1953).

## ANEXO B | Estrutura da administração de assuntos de arquitetura da RSFSR



Fonte: reelaborado por Tochetto a partir de Parkings (1953).

## ANEXO C | Brasileiros que ocuparam cargos na SIAP

PERÍODO	NOME	CARGO
1966-1968	Rubens de Mattos Pereira	Diretor
1968-1970	Rubens de Mattos Pereira	Diretor
1970-1972	Rubens de Mattos Pereira	Vice-presidente
	Heitor Ferreira de Souza	Diretor
1972-1974	Heitor Ferreira de Souza	Diretor
1976-1978	Danilo Landó	Vice-presidente
1980-1982	Roberto de Azevedo e Souza	Diretor
1982-1984	Roberto de Acevedo*	Diretor
1986-1988	Jorge Wilhelm	Diretor
1988-1990	Jorge Wilhelm	Diretor
1994-2000	Odeibler Santo Guidugli	Diretor

\* Presume-se que ocorreu erro de digitação e seja o mesmo Roberto de Azevedo e Souza.

Fonte: Camacho (2007).

## ANEXO D | Congresos Interamericanos de Planificación

NÚMERO	ANO	TEMA	CIDADE
I	1956	<i>Vivienda y Planeamiento</i>	Bogotá, Colômbia
II	1958	Planificación Regional	Huampani, Perú
III	1960	<i>La Contribución de la Planificación Física al Desarrollo Económico y Social Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua en un Programa Integral De Vivienda</i>	San Juan, Puerto Rico
IV	1962	<i>Planificación para el Desarrollo: el Paso de la Teoría a la Ejecución</i>	Santiago, Chile
V	1964	<i>Políticas para el Desarrollo Planificación y Desarrollo Social</i>	México, D.F.
VI	1966	<i>Hacia una Política de Integración para el Desarrollo de América Latina</i>	Caracas, Venezuela
VII	1968	<i>América en el Año 2000</i>	Lima, Peru
VIII	1970	<i>Evaluación de la Planificación para el Desarrollo</i>	Salvador, Bahia, Brasil
IX	1972	<i>Políticas para la Planificación del Desarrollo Urbano en América Latina</i>	Bogotá, Colômbia
X	1974	<i>Política y Planificación para el Desarrollo</i>	Panamá, Panamá
XI	1976	<i>Planificación para el Desarrollo Nacional, Regional y Urbano</i>	Guayaquil, Ecuador
XII	1979	<i>El Potencial de Desarrollo en América Latina: Situación y Perspectivas</i>	Guatemala, Guatemala
XIII	1980	<i>La Planificación Posible en la Prospectiva Sociopolítica de América Latina</i>	Caracas, Venezuela
XIV	1982	<i>Relación Campo-Ciudad: la Tierra, Recurso Estratégico para el Desarrollo y la Transformación Social</i>	Morelia, Mich., México
XV	1985	<i>El Medio Ambiente en la Planificación del Desarrollo</i>	Bogotá, Colombia
XVI	1988	<i>Estrategias de Desarrollo dentro de la Crisis Económica y Social en América Latina</i>	San Juan, Puerto Rico
XVII	2003	<i>La Planificación en el Contexto de la Integración Económica. Los desafíos de la Globalización para América Latina y el Caribe</i>	San Juan, Puerto Rico

Fonte: Camacho (2007).

# ANEXO E | Estrutura do livro Curso de Planejamento Municipal Integrado

## PARTE 1 – DEFINIÇÕES, CONCEITUAÇÃO E METODOLOGIA DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO INTEGRADO

### Capítulo 1: O planejamento integrado. Definições básicas. O sistema nacional de planejamento local integrado.

#### 1. Conceituação de planejamento

- a) Método
- b) Racionalidade do método
  - b.1) Exequível
  - b.2) Adequação ao seu próprio fim
  - b.3) Eficaz
  - b.4) Coerente
  - b.5) Politicamente aceitável
- c) Previsão ordenada
- d) Antecipação de suas ulteriores consequências

Alguns requisitos para a obtenção da racionalidade almejada

Processo decisório

#### 2. Planejamento integrado

#### 3. Caráter pluriprofissional dos grupos de trabalho (equipes)

- a) *Setor físico-territorial*
- b) *Setor social*
- c) *Setor econômico*
- d) *Setor administrativo*
- e) *Outros técnicos eventualmente necessários*

#### 4. Filosofia do planejamento

- a) Como intervir
  - b) Quando intervir
  - c) Onde intervir
- Metodologia democrática e humanista

#### 5. Planejamento e desenvolvimento

#### 6. Níveis de planejamento

#### 7. Urbano e rural

- 7.1 Populacionais ou demográficos
- 7.2 Político-administrativos
- 7.3 Atividade econômica dominante da população ativa
- 7.4 Densidade demográfica
- 7.5 Renda média per capita
- 7.6 Equipamentos de serviços públicos
- 7.7 Geográfico
- 7.8 Social

Influências do meio físico sobre a estrutura urbana e sua evolução

- a) Traçado das vias
- b) Qualidade e volume das construções
- c) Posição com relação às rotas navegáveis
- d) Proteção natural

Influências do desenvolvimento tecnológico sobre as cidades

- a) Existência ou não de muralhas
- b) Crescimento vertical
- c) Saneamento básico
- d) Transporte de coisas e pessoas

Como o sistema econômico vigente (modo de produção) influi sobre a cidade

- a) Estrutura urbana

- b) Megalópolis

#### 8. Regiões metropolitanas ou urbana

#### 9. Outras definições

- 9.1 Zona urbana

- 9.2 Zona urbanizada
- 9.3 Aglomeração urbana
- 9.4 Urbanização
- 9.5 Conurbação
- 9.6 Unidades urbanas
- 10. Sistema nacional de planejamento integrado
- 10.1 Características da urbanização brasileira
- 10.2 Política nacional de desenvolvimento do complexo urbano-rural
  - a) reforma agrária
  - b) reforma urbana
- 10.3 Organização do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado

## **Capítulo 2: Etapas e fases do processo de planejamento integrado. Dificuldades à implantação do planejamento**

### 1. Etapas e fases do processo de planejamento integrado

- 1.1 Pesquisa ou anamnese
- 1.2 Análise
- 1.3 Diagnose
- 1.4 Prognose ou previsão
- 1.5 Pré-plano
- 1.6 Plano básico e programação
- 1.7 Execução da programação
- 1.8 Controle e fiscalização
- 1.9 Avaliação, revisão e atualização

### 2 Dificuldades à implantação do processo de planejamento

- 2.1 Político-administrativas
- 2.2 Técnicas
- 2.3 Éticas

## **Capítulo 3: Pesquisas para o planejamento integrado. Metodologia da pesquisa**

### 1. Considerações prévias

### 2. Metodologia da pesquisa no planejamento integrado municipal

### 3. Pesquisa por amostragem

### 4. Roteiro de pesquisa

- 4.1 Levantamento do meio físico e dos recursos naturais
- 4.2 Levantamento dos recursos humanos e econômicos
- 4.3 Levantamento da estrutura social
- 4.4 Levantamento da estrutura física
- 4.5 Levantamento da estrutura administrativa

### 5. Fichas de pesquisa

## **Capítulo 4: A análise da pesquisa. Documentação gráfica resultante**

### 1. Análise da pesquisa

### 2. Preparação da documentação gráfica

- 2.1 Principais plantas
  - a) O município na região
  - b) Planta do município
  - c) Planta de isodeclividade
  - d) Planta da evolução urbana
  - e) Plantas da sede e dos distritos urbanos
  - f) Planta de densidades demográficas
  - g) Plantas dos equipamentos públicos urbanos
  - h) Planta cadastral das áreas urbanizadas
  - i) Planta das linhas de desejo de trânsito
  - j) Planta das curvas isócronas de trânsito
- 2.2 Principais gráficos e tabelas
  - a) Evolução da população urbana e rural
  - b) Pirâmide etária da população
  - c) Gráficos, tabelas ou matrizes dos índices de mortalidade

- d) Composição da força de trabalho
  - e) Taxa anual de urbanização da população e taxa anual de crescimento urbano
  - f) Migração
  - g) Índices comparativos do valor real da produção agrícola do município e da região do estado e do país
  - h) Índices comparativos do valor real da produção industrial
  - i) Índices comparativos do valor real da produção do setor terciário
  - j) Evolução do pessoal empregado nos três setores da produção
  - l) Evolução do número de veículos automotores em comparação com o crescimento da população
  - m) Matrizes da pesquisa origem-destino
  - n) Gráficos, em escala, dos principais pontos de acidentes de trânsito, marcação dos semáforos existentes, fluxos nos semáforos, índices de congestão e fatores de hora-ponta
  - o) Volume de passageiros nas conduções coletivas
  - p) Vazão de trânsito
  - q) flutuação diária do trânsito
  - r) Gráficos e tabelas ou matrizes do setor educacional
  - s) Gráficos e tabelas ou matrizes do setor saúde
  - t) Gráficos e tabelas ou matrizes do setor administrativo
- \* A lista é apenas uma exemplificação dos documentos mais comumente elaborados

## **Capítulo 5: O diagnóstico no processo de planejamento. Metodologia da diagnose**

### 1. A diagnose no processo de planejamento urbano e regional

#### 2. Diferentes métodos de diagnose

- 2.1 Método de hierarquização dos problemas
- 2.2 Método da matriz de compatibilidades e de conflitos
- 2.3 Método da relação custo/benefício
- 2.4 Método do quadro comparativo-qualitativo
- 2.5 Método do crivo

## **Capítulo 6: A projeção no processo de planejamento. Sistemas em geral e modelo. Prognose e modelo.**

### 1. A prognose no processo de planejamento urbano e regional

#### 2. Sistema em geral e modelos

#### 3. Projeção e modelo

- 3.1 Previsão científica do futuro
  - a) Casualidade determinista
  - b) Casualidade probabilística
  - c) Correlação
- 3.2 Projeção do subsistema atividades
  - 3.2.1 Projeção de população ou demográficas
    - 3.2.1.1 Método do crescimento vegetativo e social
    - 3.2.1.2 Método de ajustamento de curvas de mínimos quadrados
      - a) Caso de regressão simples
      - b) Caso de regressão múltipla
    - 3.2.1.3 Método de crescimento geométrico
    - 3.2.1.4 Método da curva logística
    - 3.2.1.5 Método da tábua de vida
    - 3.2.1.6 Outros métodos
  - 3.2.2. Projeções econômicas
    - 3.2.2.1 Método da simples extrapolação
    - 3.2.2.2 Método da produtividade
    - 3.2.2.3 Método da projeção setorial
    - 3.2.2.4 Método de base econômica
    - 3.2.2.5 Métodos de proporção e rateio
    - 3.2.2.6 Método de análise *input-output*
  - 3.2.3 Relação entre projeção econômica e demografia
  - 3.2.4 Projeções de espaços
- 3.3 Projeções do subsistema comunicações e canais
- 3.4 Projeção do sistema como um todo

## **Capítulo 7: O pré-plano e o plano básico (municipal ou regional). Programação de obras e serviços públicos**

### 1. Plano preliminar

### 2. Plano básico

- 2.1 A região e o município
  - 2.2 Situação atual do município
  - 2.3 Metas e diretrizes
    - a) setor educação
    - b) Setor saúde
    - c) Setor de promoção social
    - d) Setor físico-territorial
    - e) Setor econômico
    - f) Setor administrativo
  - 2.4 Recursos para implantação do plano
  - 2.5 Implementação do plano
  - 2.6 Programação
- ### 3. Programação de obras e serviços

## **Capítulo 8: A etapa da implantação do plano. Execução de obras e serviços públicos**

### 1. Implantação do plano

### 2. Execução de obras e serviços

### 3. Controle e fiscalização

### 4. Avaliação, revisão e atualização do plano

## **Capítulo 9: Regiões de planejamento e planejamento regional**

### 1. Regiões de planejamento: introdução

### 2. Critério de conceituação

### 3. Regiões homogêneas

- 3.1 conceituação
  - 3.2 Delimitação da região homogênea
- ### 4. Regiões polarizadas ou nodais
- 4.1 Conceituação
  - 4.2 Interação ou interdependência
  - 4.3 Hierarquia
    - a) Método de Christaller
    - b) Método de Arnhold
    - c) Método de ROCHEFORT-HAUTREUX
    - d) Outros métodos
  - 4.4 Modelo nodal da organização espacial e da economia
  - 4.5 Delimitação da região polarizada
    - a) Método de Reilly
    - b) Método de STEWART
    - c) Método de C. D. HARRIS
- ### 5. Limites entre as regiões de planejamento
- ### 6. Conclusões

## **PARTE 2 – SÍNTESE HISTÓRICA DA EVOLUÇÃO URBANA E DO URBANISMO MUNICIPAL**

### **Capítulo 10: Síntese da evolução urbana: de suas origens à cidade contemporânea**

### **Capítulo 11: O regime municipal brasileiro**

#### 1. Sinopse histórica

- 1.1 Período Colonial
  - 1.2 Período Imperial
  - 1.3 Período Republicano
- #### 2. O município dentro da federação
- #### 3. Competência da União, Estado e Município
- #### 4. O governo municipal
- 4.1 Prefeitura

- 4.2 Câmara
- 5. Administração municipal
- 6. As finanças municipais
- 6.1 Tributos
  - a) Imposto
  - b) Taxa
    - b.1) Taxa de serviço
    - b.2) Taxa de polícia
  - c) Contribuições de melhoria
- 6.2 Rendas de bens e serviços
- 6.3 Outros recursos
- 7. Funcionalismo municipal
- 8. O planejamento municipal e a lei

### **PARTE 3 – PLANEJAMENTO FÍSICO TERRITORIAL MUNICIPAL E SUA IMPLANTAÇÃO**

#### **Capítulo 12: Polinucleação e escalonamento urbano**

- 1. Escalões urbanos
  - 1.1 Comunidade e sociedade
  - 1.2 Polinucleação: escalões urbanos
- 2. A unidade de vizinhança
- 3. Equipamento mínimos dos diversos escalões urbanos
  - 3.1 Unidade residencial
  - 3.2 Unidade de vizinhança
  - 3.3 Setor
  - 3.4 Centro metropolitano ou urbano
- 4. A cidade polinucleada e a escala humana

#### **Capítulo 13: Usos do solo urbano e as formas espaciais**

- 1. Ecologia urbana
- 2. Modelos ecológicos de crescimento urbano
  - 2.1 Teoria de Burgess ou das zonas concêntricas
  - 2.2 Teoria de HOYT ou dos setores
  - 2.3 Teoria de HARRIS e ULLMAN ou dos núcleos múltiplos
  - 2.4 Observações finais sobre os modelos
- 3. Engenharia ambiental – Poluição
- 4. Usos do solo urbano
  - a) Fins residenciais
  - b) Fins coletivos
  - c) Fins comerciais
  - d) Fins industriais
  - e) Comunicações
  - f) Verde público
- 5. Zoneamento de usos do solo urbano
  - 5.1 Lei de zoneamento
    - a) Disposições gerais
    - b) Definições
    - c) Expedição de licenças
    - d) Tipos de zona de uso do solo
    - e) Recuos e índices urbanístico
    - f) Usos conformes de cada zona
    - g) Disposições transitórias
  - 5.2 A ideia do solo criado
- 6. Morfologia do espaço urbano
  - 6.1 Configuração espacial
  - 6.2 Tipos de estruturas urbanas
  - 6.3 Exemplos de estruturas urbanas
- 7. Valores do solo urbano

- 7.1 Distância ao centro
- 7.2 O sistema viário
- 7.3 O crescimento urbano
- 7.4 Ritmo da construção
- 7.5 Oferta de terrenos vagos edificáveis
- 7.6 Crescimento demográfico
- 8. Cadastros imobiliário e de serviços públicos

#### **Capítulo 14: Uso residencial do solo urbano**

- 1. O problema habitacional brasileiro
- 2. Densidades demográficas residenciais
  - Densidade média urbana
  - Densidades residenciais ou habitacionais
  - Densidade residencial bruta
  - Densidade residencial líquida
- 3. Localização das áreas residenciais
- 4. Classificação dos usos residenciais do solo urbano
- 5. Legislação sobre loteamento urbano
- 6. Lei de zoneamento municipal
  - 6.1 Competência do município
  - 6.2 Conteúdo básico da lei de loteamento municipal
- 7. Tradição versus inovação no loteamento urbano
- 8. Observação final

#### **Capítulo 15: Usos industriais do solo urbano**

- 1. Fatores localizacionais dos usos industriais
- 2. Classificação dos usos industriais
- 3. Critérios de avaliação da nocividade e periculosidade das indústrias
  - 3.1 Ruído
  - 3.2 Fumaça
  - 3.3 Poeira
  - 3.4 Cheiro ou odor
  - 3.5 Gases nocivos
  - 3.6 Ofuscamento e calor
  - 3.7 Risco de incêndio e explosão
  - 3.8 Esgotos industriais
  - 3.9 Tráfego
  - 3.10 Estética
  - 3.11 Efeito psicológico
  - 3.12 Outros critérios
- 4. Critérios urbanísticos para eleição dos sítios industriais
  - 4.1 Condições físicas, climáticas e pedológicas
  - 4.2 Condições de localização relativa
  - 4.3 Propriedade e custo do solo
- 5. Zonas de proteção sanitária
- 6. Cidades e distritos industriais
  - 6.1 Experiência americana
  - 6.2 Experiência soviética
  - 6.3 Experiência italiana
  - 6.4 Experiência inglesa
  - 6.5 Algumas conclusões das experiências estrangeiras
  - 6.6 A experiência brasileira

#### **Capítulo 16: Usos comerciais do solo urbano**

- 1. Evolução histórica dos usos comerciais do solo urbano
- 2. Classificação do comércio
- 3. Diretrizes fundamentais para o planejamento das áreas comerciais urbana
- 4. Problemas de abastecimento

## **Capítulo 17: Usos institucionais do solo urbano**

1. Definição de usos institucionais do solo urbano
2. Classificação dos usos institucionais do solo urbano
  - 2.1 Educacionais
  - 2.2 Sociais, culturais e culturais
  - 2.3 Recreacionais
  - 2.4 Administrativos
3. Escalonamento dos usos institucionais
4. Serviços públicos urbanos

## **Capítulo 18: Circulação urbana**

1. Circulação urbana e transformação ecológica da cidade
2. Sistema viário e zoneamento de uso do solo
3. Estática da circulação
  - 3.1 Composição de uma rede urbana viária e funções das vias
  - 3.2 Terminais: localização e características gerais
  - 3.3 Interseção de vias
  - 3.4 Cuidados nos cruzamentos
  - 3.5 Dados técnicos
  - 3.6 Tipos de cruzamentos de vias
4. Dinâmica da circulação
  - 4.1 Pesquisa de trânsito e tráfego
  - 4.2 Classificação do trânsito
  - 4.3 Causas da congestão do trânsito
  - 4.4 Velocidade de trânsito nos grandes centros: congestionamentos
  - 4.5 Capacidade de trânsito
5. Demanda futura de transportes urbanos
  - 5.1 Roteiro geral dos estudos
  - 5.2 Cálculo de atração e geração de viagens, presentes e futuras
  - 5.3 Modelos de distribuição
  - 5.4 Modal split ou divisão modal das viagens
  - 5.5 Determinação de itinerários
6. Áreas de vias necessárias para um percurso dado
7. Custo social do uso de uma via
8. Espaços urbanos em função do trânsito
  - 8.1 Raios de áreas centrais de uma cidade e percentagens de espaços destinados a via (A), estacionamentos (B) e áreas de trabalho (C)
  - 8.2 O espaço viários da área residencial requerido para se atingir o trabalho
9. Semáforos
  - 9.1 Histórico
  - 9.2 Utilização
  - 9.3 Definições
  - 9.4 Fases do ciclo
  - 9.5 Cálculo do ciclo e da distribuição
  - 9.6 Reguladores
  - 9.7 Coordenação de sistemas de semáforos
  - 9.8 Rede de semáforos
10. Acidentes de trânsito
11. Transportes coletivos
12. Estacionamento
13. Aspecto legal do trânsito
14. Diretrizes básicas do planejamento viário municipal
  - 14.1 Diretrizes técnicas
  - 14.2 Diretrizes de ordem educacional
  - 14.3 Diretrizes de ordem impositiva ou policial
15. Observação final

## **Capítulo 19: Organização administrativa para o planejamento municipal**

### 1. Introdução

### 2. Análise comparativa de casos nacionais e estrangeiros

### 3. Proposta de um modelo de organização administrativa para o planejamento local integrado

#### 3.1 Localização do órgão

#### 3.2 Função e estruturação interna

#### 3.3 Simplificação

## **PARTE 4 – DIMENSIONAMENTO DOS USOS DO SOLO URBANO**

### **Capítulo 20: Usos residenciais**

#### 1. Dimensionamento direto

#### 2. Dimensionamento indireto

### **Capítulo 21: Usos comerciais**

#### 1. Dimensionamento direto

#### 2. Dimensionamento indireto

### **Capítulo 22: Usos industriais**

#### 1. Dimensionamento direto

#### 2. Dimensionamento indireto

### **Capítulo 23: Usos institucionais**

#### 1. Introdução

#### 2. Dimensionamento direto

#### 3. Dimensionamento indireto

### **Capítulo 24: Vias, terminais e áreas de estacionamento**

#### 1. Dimensionamento direto

#### 2. Dimensionamento indireto

Fonte: Ferrari (1979).

## ANEXO F | Estrutura do livro Introdução ao planejamento

TÍTULO	AUTOR
Prefácio	Lauro Cyrino Nogueira
<i>I. Objetivos e Fundamentos do Planejamento Territorial</i>	
1. O papel da disciplina “Introdução ao planejamento” no ensino do planejamento	Brenno Cyrino Nogueira
2. Considerações sobre o conceito de planejamento	Witold Zmitrowicz
3. Os objetivos e os fundamentos do planejamento territorial	Lauro Cyrino Nogueira
4. Objetivos do planejamento	Brenno Cyrino Nogueira
5. Âmbito do planejamento territorial: níveis e setores de ação	José Luiz Caruso Ronca
6. Estudos de caso sobre os objetivos do planejamento físico-territorial	Brenno Cyrino Nogueira Gilda Collet Bruna
<i>II. Relações do Planejamento Territorial com o Planejamento Integral</i>	
1. O relacionamento entre o planejamento territorial e o integral	Gilda Collet Bruna
<i>III. O planejamento urbano</i>	
1. O Urbanismo	Brenno Cyrino Nogueira
2. Origens do planejamento urbano	Marcos de Souza Dias

Fonte: elaborado por Tochetto com base em Bruna; Nogueira (1980).

## ANEXO G | Setores do planejamento urbano

SETORES DO PLANEJAMENTO	SETORES DE ATUAÇÃO	SETORES POR RAMOS OU NÍVEIS DE ATIVIDADE
Econômico	Primário	Agricultura
		Pecuária
		Extração
	Secundário	Indústria
	Terciário	Comércio
		Serviços
Turismo		
Social	Educação	Infantil
		1º Grau
		2º Grau
		Superior
	Cultura	
	Saúde	Assistência Hospitalar
		Assistência médico-sanitária
	Habitação	De Interesse Social e Geral
Recreação	Ativa	
	Por espetáculos	
Institucional	Administrativo	Estrutura Organizacional
		Sistema de Pessoal
		Organização e Métodos
	Financeiro	

Fonte: elaborado por Tochetto com base em Ronca; Zahn (1980).

SETORES DO PLANEJAMENTO	SETORES DE ATUAÇÃO	SETORES POR RAMOS OU NÍVEIS DE ATIVIDADE	SETORIZAÇÃO ESPECÍFICA	
Físico Territorial	Ocupação	Estrutura Fundiária		
		Parcelamento do Solo		
		Intensidade de Ocupação/Aproveitamento		
	Uso do Solo	Rural		
		Residencial		
		Comercial		
		Serviços		
		Áreas Livres		
		Institucional		
		Circulação		
	Sistema Viário	Estrutura		
		Sistema Circulatorio		
		Sistema de Transportes		
	Infraestrutura (Equipamento Técnico)	Saneamento		Abastecimento d'água
				Coleta de Esgotos
				Drenagem de Águas Pluviais
				Limpeza
				Poluição
		Energia		Fornecimento
				Iluminação
				Gás
		Comunicação		Telefonia
				Correio
			Telégrafo	
Abastecimento Alimentar				
Arborização				
Pavimentação				
Guias e sarjetas				
Sinalização				

Fonte: elaborado por Tochetto com base em Ronca; Zahn (1980).

## ANEXO H | Etapas do planejamento

A identificação do problema (etapa 1 - CINVA, 1960) é a constatação, delimitação e hierarquização dos fenômenos que serão objeto do planejamento. Para identificar o problema, leva-se em conta: experiência direta e objetiva do problema; consultas informais com especialistas e pessoas afetadas pelo problema; disponibilidade financeira para a etapa; viabilidade; prioridade ou urgência.

A pesquisa, análise, diagnóstico e determinação de objetivos (etapa 2 - CINVA, 1960) divide-se em subetapas, uma para cada termo nessa mesma sequência. A pesquisa (subetapa 2.1) compreende os procedimentos objetivos e sistemáticos a fim de obter conhecimentos detalhados e verdadeiros sobre os problemas identificados na etapa anterior; verificar ou comprovar hipóteses relacionadas com os problemas. As fontes de dados geralmente utilizadas são entrevista, amostragem, censo, observação sistemática e recompilação de informações existentes.

A análise (subetapa 2.2) é a série de operações para ordenar, classificar, comparar e combinar os dados e observações obtidos na subetapa de pesquisa. Consiste em ampliar e aprofundar conhecimentos sobre a frequência, magnitude ou intensidade dos fenômenos; estabelecer relações e correlações entre dois ou mais fenômenos estudados; prever as consequências de um fator determinado em uma situação similar; oferecer ao planejador a oportunidade de escolher o procedimento e as condições mais apropriadas para produzir os resultados desejados. Ao cumprir com esses passos, chega-se ao diagnóstico (subetapa 2.3), que é o conhecimento exato da realidade do problema, o que possibilita estabelecer hipóteses e determinar objetivos (subetapa 2.4).

A formulação de soluções alternativas (etapa 3 - CINVA, 1960) ocorre por meio de processo de síntese. O planejador verifica diferentes alternativas possíveis para enfrentar o problema, já que os fatores que concorrem para a determinação do problema são múltiplos e variáveis. É preciso escolher a alternativa que melhor se adapta às condições e às premissas determinadas nas etapas 1 e 2.

Fonte: CINVA (1960).

## **ANEXO I | Princípios e normas a regularem a concessão de financiamentos para planos diretores municipais pelas CEFs**

1. Contrato de financiamento concedido ao Município mediante a apresentação de um programa de trabalho para a elaboração do plano diretor estabelecido, com profissional ou profissionais, de competência reconhecida.

2. O plano diretor é o esquema geral do desenvolvimento harmônico de uma região, implicando, posteriormente, numa série contínua de planos de execução, o município deverá, também apresentar a forma que utilizará para a realização desses trabalhos.

3. Os planos diretores conterão, obrigatoriamente, os seguintes elementos:

- a) mapa da região, mostrando as ligações com as regiões vizinhas e as zonas de influência e subordinação;
- b) mapa do município, na escala de ....., indicando a utilização prevista para cada área e as vias de comunicação;
- e) estudo da evolução da população, compreendendo as análises da população atual e a composição a ser atingida no futuro, com as indicações das providências necessárias;
- d) estudo das atividades agrícolas e industriais apropriadas para o Município, com indicação das áreas necessárias, mão de obra e investimentos a serem realizados;
- e) orientação para utilização de áreas agrícolas, com as medidas necessárias para a conservação do solo;
- f) estudo e disposição das instalações de ensino, de assistência e de recreação, determinando as diversas etapas de ampliação;
- g) estudo do equilíbrio econômico do município, indicadas, inclusive, as necessidades de financiamento;
- h) planta das zonas urbanas, na escala de ....., contendo a estrutura urbana existente e a que será desenvolvida;
- i) indicar a ordem sucessiva do desenvolvimento dos núcleos urbanos existentes e a serem criados, constantes do plano diretor, e os financiamentos necessários à elaboração dos respectivos planos de complementação dos trabalhos de urbanismo e arquitetura;
- j) perfis das zonas urbanas nas escalas adequadas;
- k) esquema dos seguintes serviços públicos: I. captação, adução e distribuição de água; II. sistema de rede de esgotos; III. sistema de energia elétrica, fornecimento (fonte) e distribuição;
- l) proposta de estruturação dos serviços municipais para atender as necessidades do plano;
- m) proposta das medidas legislativas necessárias, inclusive código de obras;
- n) plano de campanha de relações públicas.

4. A concessão do financiamento para serviços públicos somente será feita aos municípios que possuírem planos diretores.

5. Os pagamentos referentes a serviços executados dentro do programa de trabalho apresentado serão efetuados pela Caixa Econômica aos municípios contratantes, contra comprovantes de entrega de serviços por parte dos profissionais contratados para a elaboração do Plano.

6. Poderá ser concedido um adiantamento inicial de 20% do valor total financiamento para os trabalhos de levantamento e pesquisas prévios.

7. Para a obtenção dos financiamentos, terão preferência os municípios de características semelhantes que apresentarem um plano geral em conjunto (IAB-GB, 1961b, p. 39).

## **ANEXO J | Superintendência da Política Urbana (SUPURB) (PL 1.329/1963) – Atribuições**

### Atribuições da SUPURB:

- realizar estudos e pesquisas relativas à situação e os problemas dos aglomerados urbanos do país (art. 3º, I);
- elaborar, com base nesses estudos, o Plano Nacional de Urbanização, bem como Planos Regionais e Setoriais (art. 3º, II);
- executar os planos a que se refere o item anterior, diretamente ou mediante convênios com entidades públicas, privadas ou pessoas físicas (art. 3º, III);
- coordenar as atividades dos órgãos estatais, paraestatais ou de economia mista, federais, estaduais ou municipais, que participem da elaboração ou da execução dos planos a que se refere o item II, deste artigo (art. 3º, IV);
- fomentar a indústria nacional de materiais de construção e disciplinar o mercado imobiliário, do país (art. 3º, V);
- traçar normas para a descentralização do parque industrial (art. 3º, VI).
- traçar normas e aprovar estudos de investimentos das carteiras hipotecárias e imobiliárias de todos os órgãos estatais, paraestatais e de economia mista, bem como aprovar os planos desses órgãos referentes a saneamento, urbanização e combate a endemias (art. 10º);
- em caso de utilidade pública ou interesse social, providenciar a desapropriação de imóveis urbanos (art. 11);
- efetivar planos de ajuda mútua para instalação, recuperação ou transladação de populações desajustadas, de modo a realizar a promoção social dessas comunidades, por intermédio de financiamento a longo prazo da área territorial urbana e dos materiais e equipamentos essenciais à moradia, dentro de um planejamento urbanístico global (art. 19);
- todo o empréstimo estrangeiro que se destine ao financiamento de qualquer plano habitacional ou de urbanização federal, estadual ou municipal só poderá efetivar-se por intermédio da SUPURB (art. 18).

## **ANEXO K | Conselho de Política Urbana (COPURB) (BR, PLRF/1964)**

### **Atribuições do COPURB:**

- realizar os estudos básicos e analisar os dados necessários ao equacionamento dos problemas dos aglomerados urbanos do País (art. 2º, I);
- estabelecer normas uniformes de estudos e pesquisas para o planejamento físico nos níveis dos governos federal, estadual e municipal (art. 2º, II);
- proceder ao levantamento da situação e das possibilidades dos órgãos e das entidades públicas dedicadas aos problemas de planejamento físico, assim como aos de terrenos urbanos, de habitação e de saneamento de cidades ou de áreas industriais (art. 2º, III);
- sugerir medidas para a coordenação dos investimentos dos órgãos públicos e autarquias federais que atuam em áreas urbanas (art. 2º, IV);
- estudar a situação e as possibilidades de desenvolvimento, modernização e padronização das indústrias nacionais de construção civil e de materiais de construção (art. 2º, V);
- providenciar a realização de pesquisas sobre o mercado imobiliário do País e propor medidas de disciplinamento e controle do referido mercado (art. 2º, VI);
- sugerir medidas para o ordenamento do crédito para fins imobiliários no País (art. 2º, VII);
- coordenar-se com outros órgãos e entidades regionais, estaduais e municipais cujas atividades interessem ao planejamento físico nacional (art. 2º, VIII);
- elaborar as diretrizes gerais do Planejamento Físico Nacional, assim como as diretrizes regionais daí decorrentes, as quais devem ser fornecidas aos órgãos estaduais e municipais de planejamento físico (art. 2º, IX);
- proceder à elaboração do "Planejamento Físico" do Distrito Federal e providenciar os meios necessários à paulatina eliminação do déficit habitacional, visando à definitiva transferência de todos os órgãos e entidades públicas federais (art. 2º, X);
- fixar as necessidades dos equipamentos urbanos do País, estabelecendo todas as iniciativas que devem ser tomadas neste terreno (art. 2º, XI);
- servir como órgão consultivo aos governos estaduais e municipais em matéria de planejamento físico dos aglomerados urbanos e áreas de influência (art. 2º, XII);
- orientar o Governo Federal com relação à distribuição de auxílios técnicos e financeiros aos Estados e Municípios para a realização do planejamento físico de seus aglomerados urbanos e dos serviços infraestruturais urbanos, estabelecendo prioridades para os serviços e obras que dependem do auxílio federal (art. 2º, XIII);
- cuidar do aperfeiçoamento das técnicas do planejamento físico e promover cursos de formação de planejadores físicos e de outros profissionais do planejamento (art. 2º, XIV);
- fomentar o desenvolvimento da mentalidade de planejamento nos setores governamentais e privados (art. 2º, XV);
- estabelecer padrões mínimos a serem atingidos pelos aglomerados urbanos do País no seu desenvolvimento físico, social, econômico e cultural (art. 2º, XVI).

### **Atribuições da Secretaria Executiva:**

- representar oficialmente o COPURB (art. 9º, § 2º, a);
- promover os meios legais para o funcionamento da Secretaria Executiva (art. 9º, § 2º, b);
- fixar e delegar atribuições para o desempenho dos trabalhos da Secretaria Executiva (art. 9º, § 2º, c);
- constituir grupos de trabalho para estudo e planejamento de problemas da competência do COPURB (art. 9º, § 2º, d);
- atribuir a órgãos ou estabelecimentos públicos ou entidades outras de reconhecida competência a realização de pesquisas e equacionamento de problemas dos aglomerados urbanos do País (art. 9º, § 2º, e);
- contratar pessoal técnico por tempo determinado e para serviços específicos, tendo em vista as necessidades da Secretaria Executiva e os recursos postos à disposição do COPURB (art. 9º, § 2º, f);
- requisitar o pessoal e os serviços das repartições federais para os estritos fins para os quais foi criado o COPURB (art. 9º, § 2º, g);
- superintender os trabalhos técnicos e administrativos do COPURB (art. 9º, § 2º, h);
- fixar a retribuição por serviços técnicos prestados ao COPURB e atribuir outros critérios de remuneração, observadas as respectivas tabelas aprovadas pelo Presidente da República (art. 9º, § 2º, i);
- elaborar as diretrizes gerais do Planejamento Físico Nacional (art. 11, I);

- coordenar a ação de outros órgãos ou entidades públicas federais para elaborar programas e projetos que se enquadrem no Planejamento Físico Nacional e para suprir as necessidades do equipamento urbano do País (art. 11, II);

- assessorar o Conselho Consultivo, suprindo-o de estudos, informações e sugestões que se fizerem necessários ao exercício de suas atribuições (art. 11, III);

- elaborar ou contratar a elaboração de planos e projetos de sua responsabilidade legal e dar assistência técnica a órgãos federais, regionais, estaduais e municipais na elaboração de planos e projetos que objetivem solucionar problemas dos aglomerados urbanos do País (art. 11, IV);

- executar os projetos que lhe forem diretamente atribuídos (art. 11, V);

- promover contatos com grupos privados, objetivando sua participação nos projetos compreendidos no Planejamento Físico Nacional (art. 11, VI);

- cooperar com o DASP no exame das proposições que incluam recursos para o Planejamento Físico Nacional e para atender às necessidades do equipamento urbano do País, formulando sugestões a respeito (art. 11, VII);

- desincumbir-se das atividades administrativas indispensáveis ao exercício das atribuições do COPURB (art. 11, VIII).

#### **Atribuições do Conselho Consultivo:**

- discutir as diretrizes da política de desenvolvimento urbano do País, elaborada pela Secretaria Executiva (art. 10, I);

- opinar sobre a elaboração e execução dos programas e projetos de responsabilidade do Governo Federal, relacionados com a solução dos problemas dos aglomerados urbanos do País (art. 10, II);

- sugerir a integração dos planos estaduais e municipais, urbanísticos e habitacionais, na orientação geral do Planejamento Físico Nacional (art. 10, III);

- propor ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e aos dirigentes de órgãos ou entidades não ministeriais subordinadas à Presidência da República a adoção de medidas tendentes a facilitar ou acelerar a execução de programas, projetos e obras para solucionar problemas dos aglomerados urbanos do País, assim como a fixação de normas para a sua elaboração e de prioridades para a sua execução (art. 10, IV).

Dentro das diretrizes gerais da política do desenvolvimento urbano do País e em articulação com o DASP, a Secretaria Executiva proporá medidas, inclusive de natureza legislativa, objetivando:

I. a extinção de órgãos que perderem razão de ser, pela mudança de condições;

II. a transformação ou adaptação de órgãos que perderem funções, devam assumir ou assumam funções novas;

III. a criação de órgãos para o exercício de funções novas ou melhor exercício de funções atuais;

IV. as medidas necessárias à eliminação de duplicidade, concorrência ou oposição de funções.

## ANEXO L | Presidentes do Brasil no Período de Estudo

PERÍODO	NOME	CONTEXTO
31/01/1956 – 31/01/1961	<b>Juscelino Kubitschek (PSD)</b> João Goulart (vice)	Buscou fortalecer a economia, fez muitos investimentos e acumulou muitas dívidas. Construção de Brasília.
31/01/1961 – 25/08/1961	<b>Jânio Quadros (PTN)</b> João Goulart (vice)	Crise econômica. Política neutra durante a Guerra Fria, negociação livre com países capitalistas e comunistas. Acusado de apoiar o comunismo e ficou sem apoio político.
25/08/1961 – 07/09/1961	<b>Ranieri Mazzilli (PSD)</b>	Assumiu a presidência por 13 dias, entre a renúncia de Quadros e a volta do vice-presidente João Goulart que estava em outro país.
07/09/1961 – 02/04/1964	<b>João Goulart (PTB)</b>	Instabilidade política e econômica. Planos de reforma do país. Acusado de tentar criar um regime comunista no Brasil.
02/04/1964 – 15/04/1964	<b>Ranieri Mazzilli (PSD)</b>	Assumiu a presidência por 13 dias, enquanto o novo regime escolhia um presidente.
15/04/1964 – 15/03/1967	<b>Humberto Castelo Branco (ARENA)</b> José Maria Alkmin (vice)	Constituição Federal de 1967, fechou o Congresso Nacional e instaurou a censura à imprensa. Aboliu a maioria dos partidos políticos.
15/03/1967 – 31/08/1969	<b>Artur da Costa e Silva (ARENA)</b> Pedro Aleixo (vice)	Aumentou a repressão, reduziu a democracia e legalizou a perseguição política, retirando vários direitos a quem fosse uma ameaça ao seu poder.
31/08/1969 – 30/10/1969	Junta Governativa Provisória de 1969	
30/10/1969 – 15/03/1974	<b>Emílio Garrastazu Médici (ARENA)</b> Augusto Rademaker	"Milagre brasileiro", a economia do país cresceu. Governo marcado pela repressão violenta e a tortura de opositores.
15/03/1974 – 15/03/1979	<b>Ernesto Geisel (ARENA)</b> Adalberto Pereira dos Santos (vice)	Permanência da repressão a oposição e da tortura de presos políticos. Suas políticas evitaram o colapso da economia brasileira, mas deixaram o país com grandes dívidas.
15/03/1979 – 15/03/1985	<b>João Figueiredo (ARENA depois PDS)</b> Aureliano Chaves (vice)	Abertura lenta, gradual e restrita à democracia. Permitiu a existência de mais dois partidos e a realização de eleições. Último presidente do regime político-militar.
Morreu antes de tomar posse	<b>Tancredo Neves (PMDB)</b> José Sarney (vice)	
15/03/1985 – 15/03/1990	<b>José Sarney (PMDB)</b>	Constituição Federal de 1988. Realização de eleições diretas e fim da repressão política. Inflação descontrolada na economia.
15/03/1990 – 29/12/1992	<b>Fernando Collor (PRN)</b> Itamar Franco (vice)	Políticas econômicas controversas que não conseguiram travar a inflação descontrolada. Em 1992 foi afastado da presidência por um processo de impeachment por envolvimento em corrupção.
29/12/1992 – 01/01/1995	<b>Itamar Franco (PMDB)</b>	Depois de tentativas falhadas para restaurar a economia, criou o Plano Real que amenizou a crise causada pela inflação.
01/01/1995 – 01/01/2003	<b>Fernando Henrique Cardoso (PSDB)</b> Marco Maciel (vice)	Primeiro presidente reeleito. Deu continuidade ao Plano Real e estabilizou a economia. Mais tarde enfrentou outra crise econômica. Realizou muitas privatizações e apostou na política internacional.

Fonte: elaborado por Tochetto.

## **ANEXO M | Recessos do Congresso durante o Regime Militar (1964 – 1985)**

Durante o Regime Militar, o Congresso foi fechado três vezes. O Ato Institucional nº 2 deu ao presidente da República o poder de decretar o recesso do Congresso, e nesse período o presidente tinha a prerrogativa de legislar.

<b>INÍCIO</b>	<b>FIM</b>	<b>INSTRUMENTO</b>	<b>PRESIDENTE</b>
20/10/1966		Decreto	Castelo Branco
13/12/1968		AI-5	Costa e Silva
01/04/1977		“Pacote de Abril”	Ernesto Geisel

Fonte: elaborado por Tochetto.

## **ANEXO N | Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)**

### **Atribuições do SERFHAU (BR, Lei 4.380/1964, art. 55)**

- a) promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e socioeconômico da habitação;
- b) promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, os quais deverão necessariamente ser acompanhados de programas educativos e de desenvolvimento e organização de comunidade;
- c) fomentar o desenvolvimento da indústria de construção, através de pesquisas e assistência técnica, estimulando a iniciativa regional e local;
- d) incentivar o aproveitamento de mão de obra e dos materiais característicos de cada região;
- e) estimular a organização de fundações, cooperativas, mútuas e outras formas associativas em programas habitacionais, propiciando-lhes assistência técnica;
- f) incentivar a investigação tecnológica, a formação de técnicos, em qualquer nível, relacionadas com habitação e urbanismo;
- g) prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação por interesse social, de áreas urbanas adequadas a construção de conjuntos habitacionais;
- h) promover, em colaboração com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a realização de estatísticas sobre a habitação no país;
- i) (Vetado);
- j) prestar assistência técnica aos Estados, aos Municípios e às empresas do país para constituição, organização e implantação de entidades de caráter público, de economia mista ou privadas, que terão por objetivo promover a execução de planos habitacionais ou financiá-los, inclusive assisti-los para se candidatarem aos empréstimos do Banco Nacional da Habitação ou das sociedades de crédito imobiliário;
- l) prestar assistência técnica na elaboração de planos de emergência, intervindo na normalização de situações provocadas por calamidades públicas;
- m) estabelecer normas técnicas para a elaboração de Planos Diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do país;
- n) assistir aos municípios na elaboração ou adaptação de seus Planos Diretores às normas técnicas a que se refere o item anterior.

### **Ampliação das atribuições do SERFHAU (BR, Decreto 59.917/1966, art. 5º):**

- a) levantamentos e pesquisas necessárias às suas finalidades;
- b) proposição de normas, roteiros básicos e padrões para os planos de desenvolvimento local integrado;
- c) proposição de instrumentos jurídicos que visem à implantação da política nacional de desenvolvimento local integrado;
- d) realização de estudos e análise de projetos e planos relacionados com o desenvolvimento local integrado;
- e) orientação e assistência técnica às entidades ligadas ao planejamento local, nas diversas níveis governamentais;
- f) promoção de treinamento de pessoal técnico especializado para o implemento do sistema nacional de desenvolvimento dessa integração;
- g) coordenação das atividades de Planejamento ligadas ao desenvolvimento local, nos diversos níveis;
- h) difusão da técnica de planejamento do desenvolvimento local integrado, através da coleta, reprodução, publicação, distribuição e divulgação de dados, planos, pesquisas métodos e informes;
- i) demais atribuições constantes do Artigo 55, da Lei número 4.380, de 21 de agosto de 1964.

## **ANEXO O | Roteiro para a elaboração do PDLI**

### **ESTUDO PRELIMINAR**

*Itens a serem apresentados no pedido de financiamento para a elaboração de PDLI.*

#### **1. Levantamentos gerais**

#### **2. Diagnóstico do desenvolvimento local**

- 2.1 Diagnóstico socioeconômico
- 2.2 Diagnóstico institucional e dos serviços públicos
- 2.3 Diagnóstico da estrutura urbana
  - 2.3.1 Planta da estrutura urbana
  - 2.3.2 Descrição da estrutura urbana

#### **3. Prognóstico do desenvolvimento local**

- 3.1 Prognóstico dos aspectos locais preponderantes
- 3.2 Prognóstico da estrutura urbana
  - 3.2.1 Planta do prognóstico da estrutura urbana
  - 3.2.2 Descrição da planta do item anterior

#### **4. Metodologia**

#### **5. Proposta para a elaboração do plano**

### **PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO (PDLI)**

#### **1. Anamnese**

- 1.1 Levantamento gerais
  - 1.1.1 Cartográfico
  - 1.1.2 Cadastrais
  - 1.1.3 Uso da terra
  - 1.1.4 Infraestrutura
- 1.2 Levantamentos do meio físico
  - 1.2.1 Geologia e geomorfologia
  - 1.2.2 Climatologia
  - 1.2.3 Hidrografia
  - 1.2.4 Topografia
  - 1.2.5 Solos
- 1.3 Levantamentos dos recursos naturais
  - 1.3.1 Minerais
  - 1.3.2 Vegetais e florestais
  - 1.3.3 Animais
  - 1.3.4 Capacidade do solo para produção agropecuária
  - 1.3.5 Hidrológico
  - 1.3.6 Pesca
- 1.4 Levantamento dos recursos humanos e demografia
  - 1.4.1 Crescimento da população (curva dos últimos decênios)
  - 1.4.2 Distribuição geográfica da população
  - 1.4.3 Estrutura da população
  - 1.4.4 Mobilidade vertical e horizontal da população
  - 1.4.5 Movimentos migratórios
  - 1.4.6 População ativa e total
  - 1.4.7 Recursos humanos e existentes na área
- 1.5 Levantamentos econômicos
  - 1.5.1 Condições econômicas da população
  - 1.5.2 Atividades econômicas
  - 1.5.3 Interdependências regionais

- 1.5.4 Fluxos de população
- 1.5.5 Outros aspectos econômicos

- a) sistema de crédito
- b) Formação de capital e poupança
- c) Habitação (oferta e demanda e sua evolução, número de habitantes por renda e tipo de habitação, renda média por habitação, materiais de construção e localização das fontes, potencial, estoque, transporte, etc.)
- d) Indústria de turismo

- 1.6 Levantamentos sociais
  - 1.6.1 Institucionais
  - 1.6.2 Mão de obra
  - 1.6.3 Habitação
  - 1.6.4 Caracteres sociológicos
  - 1.6.5 Existência e vitalidade do espírito comunitário
  - 1.6.6 Iniciativa privada
  - 1.6.7 Situação política do município
- 1.7 Levantamentos do sistema institucional
  - 1.7.1 Estrutura administrativa
  - 1.7.2 Estrutura orçamentária
  - 1.7.3 Estrutura financeira e recursos externos utilizados
  - 1.7.4 Legislação
  - 1.7.5 Conexão com o estado e a União
  - 1.7.6 Demais aspectos locais

## **2. Análise**

- 2.1 Análise do meio físico e recursos naturais
  - 2.1.1 Correlação dos fenômenos aos condicionamentos de elementos naturais
  - 2.1.2 Utilização atual dos recursos e suas potencialidades
  - 2.1.3 Inter-relacionamento com os demais elementos levantados (aspectos econômicos, sociais, etc.)
- 2.2 Análises econômicas
  - 2.2.1 Inter-relações da economia da microrregião com as demais áreas
  - 2.2.2 Inter-relações dos setores de atividades econômicas
  - 2.2.3 Inter-relações com os demais elementos levantados
- 2.3 Análises sociais demográficas e recursos humanos
  - 2.3.1 Estudo comparativo dos crescimentos populacionais e sua distribuição na área
  - 2.3.2 Inter-relações das condições institucionais
  - 2.3.3 Análise ocupacional
  - 2.3.4 Caracterização das migrações
  - 2.3.5 Estudo comparativo da estrutura da população com sua ocupação setorial, mobilidade social, participação política, etc.
  - 2.3.6 Condicionantes da situação habitacional
  - 2.3.7 Relações sociológicas específicas
  - 2.3.8 Condicionantes do espírito comunitário, da iniciativa privada, da estrutura política, etc.
  - 2.3.9 Inter-relações com os demais aspectos levantados
- 2.4 Análises Físico-Territoriais da área urbana e rural
  - 2.4.1 Ocupação Atual do Solo
  - 2.4.2 Características da circulação rural e urbana e as relações com as áreas vizinhas (sistema viário)
  - 2.4.3 Estudo do sistema de transportes coletivos e terminais
  - 2.4.4 Sistema de áreas institucionais (escolas, cemitérios, mercados, matadouros, etc.) em relação ao desenvolvimento urbano e rural
  - 2.4.5 Higiene ambiental (poluição atmosférica, das fontes de abastecimento d'água, etc.)
  - 2.4.6 Desenvolvimento da Estrutura Urbana
  - 2.4.7 Inter-relacionamento com os demais aspectos levantados
- 2.5 Análises do sistema institucional
  - 2.5.1 Condicionantes das estruturas administrativas, financeiras e legais
  - 2.5.2 Aspectos orçamentários

- 2.5.3 Possibilidades oferecidas pela legislação Estadual e Federal
- 2.5.4 Inter-relacionamento com os demais aspectos levantados

### **3. Diagnose**

*Correlação das análises e definição do quadro integral da área considerada, baseada no conhecimento e compreensão dos elementos que a caracterizam. Compreende também a determinação dos pontos, linhas e áreas de conflito e de estrangulamento que impedem ou dificultam o processo do desenvolvimento local.*

#### **3.1 Diagnóstico Econômico**

3.1.1 Definição da vocação regional da área estudada e as incompatibilidades com a situação existente

3.1.2 Determinação das interdependências regionais

3.1.3 Definição da renda per capita local e desajustes verificados

3.1.4 Atividades econômicas e determinação dos problemas existentes

3.1.5 Caracterização das influências do aspecto econômico sobre a evolução e situação dos demais aspectos locais

a) Definição do sistema imobiliário existente

b) Mercado habitacional (aspirações por níveis de renda; possibilidades não utilizadas para canalizar poupanças, demanda efetiva, déficit por níveis socioeconômicos e possibilidades de consumo, etc.)

c) Sistema de comercialização - problemas

d) Sistema de abastecimento - problemas

e) Mercado regional, nacional e internacional para o turismo; deficiências existentes

#### **3.2 Diagnóstico Social**

3.2.1 Necessidades da população, tendo em vista um programa de desenvolvimento local

3.2.2 Organização geral da população

3.2.3 Deficiências e dificuldades por setores institucionais

3.2.4 Determinações das condições e desequilíbrios existentes com a mão de obra local

3.2.5 Caracterização de problemas sociológicos específicos (nível geral de aspirações, tradições e base cultural, patologia social - determinação dos desequilíbrios, tensões, grupos étnicos, etc.)

3.2.6 Organização de comunidades, suas deficiências e possibilidades

3.2.7 Caracterização da iniciativa privada local

3.2.8 Personalidade Política Local

3.2.9 Recursos Humanos

3.2.10 Caracterização de influências da estrutura e dinâmica social sobre o desenvolvimento dos demais aspectos que constituem a realidade microrregional

#### **3.3 Diagnóstico Físico da Área Urbana e Rural**

3.3.1 Ocupação do solo

3.3.2 Sistema viário

3.3.3 Sistema de áreas institucionais e recreação

3.3.4 Caracterização estética urbana

#### **3.4 Diagnóstico da infraestrutura urbana e rural**

3.4.1 Sistema de abastecimento de água

3.4.2 Sistema de esgoto

3.4.3 Sistemas de águas pluviais

3.4.4 Sistema de iluminação pública

3.4.5 Sistema de Comunicações

3.4.6 Sistema de Coleta de Lixo

3.4.7 Demais Sistemas Locais

#### **3.5 Diagnóstico do Sistema Institucional**

3.5.1 Determinação da estrutura administrativa geral

3.5.2 Estrutura de planejamento e da programação orçamentária

3.5.3 Situação financeira atual e projeção sobre a evolução do orçamento municipal

3.5.4 Determinação da legislação municipal existente (composição geral, indicação da deficiências, etc.)

3.5.5 Situação da área frente à legislação estadual e federal em vigor

### **4. Prognose**

*Constitui-se no estabelecimento e sistematização das alternativas futuras de evolução local e, na determinação de*

*metas globais para o seu desenvolvimento.*

#### 4.1 Metas e alternativas para o desenvolvimento econômico

4.1.1 Constituição dos municípios nos contextos micro e macrorregionais

4.1.2 Setor Primário

4.1.3 Setor Secundário

4.1.4 Setor Terciário

#### 4.2 Metas e alternativas para o desenvolvimento social

4.2.1 Projeções demográficas

4.2.2 Proposições Preliminares dos Setores Institucionais

4.2.3 Ofertas do emprego em função das possibilidades de desenvolvimento dos centros de produção e da infraestrutura

4.2.4 Recomendações baseadas na diagnose do espírito comunitário (formação de conselhos de desenvolvimento da comunidade, conselho de obras sociais, etc.)

4.2.5 Recomendações baseadas no diagnóstico da iniciativa privada

4.2.6 Proposição para o desenvolvimento dos recursos políticos

4.2.7 Recomendações baseadas nos problemas sociológicos específicos identificados

#### 4.3 Metas e alternativas para o planejamento físico-territorial

4.3.1 Áreas urbanas

4.3.2 Áreas Rurais

#### 4.4 Metas do sistema institucional

4.4.1 Reforma Administrativa

- Reforma geral da administração

- Criação de um sistema de planejamento municipal

- Criação do escritório municipal ou intermunicipal de planejamento, visando o desenvolvimento local integrado e a ser assessorado por escritório privado ou equipe especializada em planejamento a nível local

- Criação do conselho de desenvolvimento municipal ou intermunicipal

4.4.2 Sistematização do Setor Financeiro

- Arrecadação

- Mobilização de recursos externos (indicação das fontes de recursos estaduais, federais e internacionais possíveis de solicitação do município)

- Elaboração de um plano plurianual

- Ordenação do setor orçamentário

- Demais elementos existentes

4.4.3 Sistematização e Proposições de Legislação

### 5. Plano de ação

*Orientação e detalhamento das atividades a serem realizadas em função do desenvolvimento da área considerada, tendo em vista a execução das proposições, a curto, médio e longo prazo, para que sejam atingidas as metas apontadas na prognose. Constitui-se este Plano de Ação de Programas, Subprogramas, Projetos e Atividades, a seguir definidos:*

Programa - Conjunto de ações integradas e com objetivos gerais, idênticos e definidos, dentro do complexo político, econômico e social.

Subprograma - Subdivisão dos programas e indicativo de seus objetivos parciais.

Projeto - Conjunto de ações pré-estabelecidas, perfeitamente definidas e quantificadas em suas metas físicas, valores e tempo de realização.

Atividade - Conjunto de ações com finalidades definidas e geralmente essenciais para o funcionamento contínuo dos órgãos e unidade.

#### 5.1 Programa de Desenvolvimento Econômico

5.1.1 Subprogramas por setores de atividades e Projetos (com a indicação de um Sistema de alternativas)

5.1.2 Subprograma para problemas específicos e Projetos

5.1.3 Atividades para a integração com os demais Programas

#### 5.2 Programa de Desenvolvimento Social

5.2.1 Subprograma de Educação e Projetos específicos

5.2.2 Subprograma de Saúde e projetos específicos

5.2.3 Subprograma de Previdência e Seguro Social e Projetos específicos

5.2.4 Subprograma de Assistência Social e Projetos específicos

- 5.2.5 Subprograma de Segurança Pública e determinação de atividades a serem desenvolvidas
- 5.2.6 Projetos de recreação e esportes
- 5.2.7 Atividades religiosas
- 5.2.8 Subprograma de habitação e projetos específicos (de erradicação, de habitação definitiva, com ou sem equipamento; de áreas de remodelação, de equipamento comunitários, etc.)
- 5.2.9 Projetos para a superação de problemas sociológicos identificados na área, entraves do desenvolvimento
- 5.2.10 Atividades para a integração com os demais programas
- 5.3 Programa de desenvolvimento físico-territorial
  - 5.3.1 Subprograma de uso da terra - zoneamento detalhado e equipamentos
  - 5.3.2 Sistema viário
  - 5.3.3 Subprograma de infraestrutura urbana
  - 5.3.4 Subprograma de renovação urbana e seus projetos específicos
  - 5.3.5 Subprograma de desenvolvimento urbano
  - 5.3.6 Subprograma de equipamento comunitário
  - 5.3.7 Subprograma de pavimentação de ruas, avenidas, logradouros, etc.
  - 5.3.8 Subprograma habitacional
  - 5.3.9 Subprograma de superação de problemas específicos
  - 5.3.10 Atividades para a execução dos projetos deste programa, indicação geral de prioridades e integração com os demais programas.
- 5.4 Programa de desenvolvimento institucional (administrativo, financeiro e legal)
  - 5.4.1 Subprograma administrativo
    - Projeto para implantação da reforma administrativa
    - Projeto do sistema de cadastro e fiscalização
    - Projeto de montagem do programa de governo
    - Projeto de normas, padrões e rotinas de funcionamento
    - Atividades para integração com o escritório de planejamento local
    - Projeto de sistema de divulgação do Plano de Desenvolvimento Local
    - Demais projetos específicos e indicações de alternativas para os projetos apresentados
  - 5.4.2 Subprograma financeiro
    - Projeto de orçamento-programa para um período de governo
    - Projeto de sistema de arrecadação
    - Projeto para mobilização de recursos externos (estaduais e federais, internacionais, outros) para a realização dos projetos definidos nos demais programas
    - Demais projetos específicos
  - 5.4.3 Subprograma Legal

## **ETAPA 2**

*Realização prática dos estudos efetuados, traduzidos na Etapa 1 sob forma sistematizada de programas específicos e alternativas de soluções. Compreende, dentro do espírito dinâmico que constitui o processo de planejamento, no controle, avaliação e revisão destes estudos com o objetivo de inteirá-los das transformações que vierem a se manifestar no contexto da área municipal, estadual e nacional. Esta etapa deve ser executada pelo Escritório de Planejamento Local, especialmente criado para este fim, com a assessoria técnica dos responsáveis pela elaboração da Etapa 1 ou de outros profissionais competentes para esta tarefa.*

## **6. Implantação**

*Compreende a determinação da administração local de levar à prática os projetos executados na fase anterior e a sua realização.*

### 6.1 Setor econômico

6.1.1 Implantação dos subprogramas e projetos, dentro da escala de prioridade determinada no Plano de Ação

6.1.2 Compatibilização com os demais setores

### 6.2 Setor Social

6.2.1 Implantação dos subprogramas específicos e projetos

6.2.2 Motivação para a participação e aceitação da população no Plano em execução

6.2.3 Compatibilização com os demais setores

- 6.3 Setor Físico-Social
  - 6.3.1 Execução de obras dos projetos atendendo às prioridades determinadas
  - 6.3.2 Compatibilização com os demais setores
- 6.4 Setor Institucional
  - 6.4.1 Implantação da reforma administrativa
  - 6.4.2 Implantação do sistema financeiro
  - 6.4.3 Aprovação da legislação básica
  - 6.4.4 Cursos de treinamento de pessoal
  - 6.4.5 Coordenação sobre os demais setores

## **7. Controle e fiscalização**

*Parte fundamental na realização do Plano de Desenvolvimento Local porquanto se toma necessário acompanhar rigorosamente a execução dos projetos aprovados e fiscalizar os seus andamentos. Nesta fase, simultaneamente ao controle, é realizada a observação sobre a adequação e exequibilidade das ações empreendidas e encaminhadas à Equipe do Escritório de Planejamento Local para a correção das pequenas possíveis distorções apresentadas.*

## **8. Avaliação e revisão**

*Fim do ciclo inicial do Plano de Desenvolvimento Local e, início de um novo ciclo. Este compreenderá, tendo em vista possíveis modificações registradas na área não prevista na prognose do Plano de Ação, uma passagem nas fases iniciais, isto é, de levantamentos das novas condições existentes, análise e diagnósticos dos problemas constituídos, etc., visando a atualização do Plano de Ação. Desta forma atuará este instrumento, fruto do planejamento, como autêntico meio de promoção do desenvolvimento, não perdendo sua validade ante as modificações na dinâmica municipal.*

- 8.1 Setor econômico
  - 8.1.1 Avaliação das Atividades empreendidas para o desenvolvimento econômico da área
  - 8.1.2 Revisão na estrutura do sistema econômico adotado
  - 8.1.3 Esquema para a elaboração de um novo Plano de Ação
  - 8.1.4 Compatibilização com os novos programas econômicos regionais e estaduais
  - 8.1.5 Contribuição para os demais setores (social, físico e institucional)
- 8.2 Setor social
  - 8.2.1 Avaliação do programa social executado
  - 8.2.2 Caracterização da participação das comunidades na aplicação do plano
  - 8.2.3 Revisão da sistemática de ação adotada
  - 8.2.4 Adaptação do projeto de desenvolvimento de comunidades
  - 8.2.5 Esquema para a elaboração de um novo plano de ação
  - 8.2.6 Contribuição para o desenvolvimento dos demais setores
- 8.3 Setor físico-territorial
  - 8.3.1 Avaliação dos projetos físicos realizados
  - 8.3.2 Revisão do zoneamento adotado
  - 8.3.3 Revisão do sistema viário
  - 8.3.4 Revisão dos demais subprogramas e projetos específicos executados
  - 8.3.5 Esquema para a elaboração de um novo plano de ação
  - 8.3.6 Harmonização das proposições com os demais setores
- 8.4 Setor Institucional
  - 8.4.1 Avaliação da Reforma Administrativa Implantada
  - 8.4.2 Avaliação do Programa de Governo
  - 8.4.3 Avaliação da Legislação adotada
  - 8.4.4 Revisão do Projeto Orçamentário
  - 8.4.5 Revisão dos Projetos Específicos
  - 8.4.6 Reestruturação do Sistema de Divulgação do Plano
  - 8.4.7 Esquema para a elaboração de um novo Plano de Ação
  - 8.4.8 Reestruturação do Sistema de Controle sobre os demais setores
  - 8.4.9 Avaliação e reestruturação, sempre que necessário, do Escritório de Planejamento Local

## **PROJETO SETORIAL**

*Projeto Setorial é aquele que trata, somente, de uma das partes do Plano de Desenvolvimento Local.*

# **ANEXO P | Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas - Índice**

## **APRESENTAÇÃO**

## **INTRODUÇÃO**

### **1. SIGNIFICADO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

- 1.1 Conceitos básicos e elementos componentes
- 1.2 Metodologia
- 1.3 Política Econômica e Política de Desenvolvimento Urbano
- 1.4 A política de organização territorial e a dinâmica interurbana
- 1.5 A política de organização das cidades ou dinâmica intraurbana

### **2. O SISTEMA URBANO BRASILEIRO - BASE TERRITORIAL DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

- 2.1 Considerações preliminares
- 2.2 Análise do sistema urbano
  - 2.2.1 Amplitude e configuração da urbanização brasileira
  - 2.2.2 Mecanismos geradores
    - 2.2.2.1 Migração e urbanização
    - 2.2.2.2 Investimentos econômicos
    - 2.2.2.3 Sistema de transportes
  - 2.2.3 Distribuição espacial e qualificação
- 2.3 As áreas urbanas de intervenção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
  - 2.3.1 Área ou subsistema de concentração
  - 2.3.2 Área ou subsistema de disciplina e controle
  - 2.3.3 Áreas ou subsistemas de dinamização
  - 2.3.4 Áreas ou subsistemas de promoção

### **3. OS MECANISMOS E INSTRUMENTOS EXISTENTES: UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FATO**

- 3.1 Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de fato?
- 3.2 Mecanismos diretos sobre o meio urbano
  - 3.2.1 Infraestrutura e serviços urbanos: a ação do BNH
    - 3.2.1.1 A obra realizada
    - 3.2.1.2 Os investimentos por regiões
    - 3.2.1.3 Outras considerações
- 3.3 Mecanismos fiscais e tributários
  - 3.3.1 Considerações preliminares
  - 3.3.2 Disparidades regionais nas receitas municipais
  - 3.3.3 Disparidades regionais nas despesas municipais
  - 3.3.4 Disparidades das finanças municipais, por classes de tamanhos de cidades
- 3.4 Os recursos financeiros dos fundos
  - 3.4.1 Os fundos financeiros existentes
  - 3.4.2 Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI)
  - 3.4.3 Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste (Fundo BNB)
  - 3.4.4 Fundos de Desenvolvimento Urbano da Amazônia (Fundo BASA)
  - 3.4.5 Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundo BB)
  - 3.4.6 Outros fundos financeiros
    - 3.4.6.1 Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)
    - 3.4.6.2 Programa Especial de Vias Expressas (PROGRES)
- 3.5 Sistema de Planejamento
  - 3.5.1 Considerações preliminares
  - 3.5.2 Planejamento urbano
    - 3.5.2.1 Organismos existentes
    - 3.5.2.2 A ação do SERFHAU

#### **4. REGIÕES METROPOLITANAS**

- 4.1 Importância do fenômeno e objetivos do estudo
- 4.2 A delimitação das regiões metropolitanas
  - 4.2.1 Problemas de delimitação
- 4.3 A situação institucional existente
  - 4.3.1 As regiões metropolitanas e o conceito de serviços comuns
  - 4.3.2 Estrutura da Lei e fatores decorrentes
- 4.4 Condições para operacionalizar
  - 4.4.1 Trabalhos técnicos existentes
  - 4.4.2 Recursos humanos e lideranças
  - 4.4.3 Efeitos da legislação
    - 4.4.3.1 Resultados institucionais
    - 4.4.3.2 Efeitos sobre o nível da expectativa
    - 4.4.3.3 Conclusões
- 4.5 Alternativas para um programa de ação
  - 4.5.1 Delimitação espacial de áreas metropolitanas
  - 4.5.2 Bases institucionais para execução de atividades metropolitanas
  - 4.5.3 O uso do solo urbano e metropolitano
    - 4.5.3.1 O problema de uso do solo nas cidades brasileiras
    - 4.5.3.2 O uso do solo metropolitano
    - 4.5.3.3 Conclusões

#### **5. CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS**

- 5.1 Considerações preliminares
- 5.2 Objetivos gerais
- 5.3 Alternativas estratégicas - proposições
  - 5.3.1 Alternativa I: Desconcentração inter-regional
  - 5.3.2 Alternativa II: Concentração regional
    - 5.3.2.1 Alternativa II.A: Contenção das metrópoles do núcleo central
    - 5.3.2.2 Alternativa II.B: Desenvolvimento das metrópoles do núcleo central
  - 5.3.3 Observações finais
- 5.4 Estratégias regionais de desenvolvimento
  - 5.4.1 Definições e considerações preliminares
  - 5.4.2 Regiões Norte e Centro-Oeste
  - 5.4.3 Região Nordeste
  - 5.4.4 Região Sudeste
  - 5.4.5 Região Sul
- 5.5 Estratégias para os investimentos intraurbanos
  - 5.5.1 Proposta para uso do solo urbano
  - 5.5.2 Transportes e sistema viário
  - 5.5.3 Política habitacional e de saneamento
- 5.6 Estratégias e diretrizes para as regiões metropolitanas
- 5.7 Diretriz básica e alternativas institucionais
  - 5.7.1 Diretriz básica
  - 5.7.2 Alternativas institucionais
    - 5.7.2.1 Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)
    - 5.7.2.2 Ministro Coordenador ou Ministro Extraordinário
  - 5.7.3 Conclusões
- 5.8 Capacitação de recursos humanos

## **ANEXO Q | Estrutura Administrativa de Curitiba e do Departamento de Planejamento e Urbanismo em 1955 (CTBA, Lei 1.127/1955)**

### **1. ÓRGÃOS DE ACONSELHAMENTO**

- 1.1 Conselho Rodoviário Municipal
- 1.2 Comissão do Serviço Público
- 1.3 Conselho Administrativo do Montepio: Montepio dos Servidores Municipais
- 1.4 Conselho de Planejamento e Urbanismo

### **2. ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO DO PREFEITO**

- 2.1 Secretária
- 2.2 Assessoria
- 2.3 Serviços de Relações Públicas:
  - 2.3.1 Seção de Informações
  - 2.3.2 Seção de Queixas e Reclamações

### **3. ÓRGÃOS AUXILIARES**

- 3.1 Departamento de Administração
  - 3.1.1 Gabinete
  - 3.1.2 Divisão do Pessoal
    - a) Seção Financeira
    - b) Seção Funcional
    - c) Seção de Administração Geral
    - d) Seção de Recrutamento, Seleção e Orientação
    - e) Seção de Classificação de Cargos
    - f) Seção de Treinamento
  - 3.1.3. Divisão de Protocolo e Arquivo
    - a) Seção de Protocolo e Comunicações
    - b) Seção de Arquivo
  - 3.1.4 Serviços Gerais
    - a) Zeladoria
    - b) Serviço de Impressão
- 3.2 Departamento do Material
  - 3.2.1 Divisão de Compras
    - a) Seção de Padronização e Especificações
    - b) Seção de Compras
  - 3.2.2 Serviço de Almoxarifado
  - 3.2.3 Serviço de Depósito e Oficinas
- 3.3 Departamento de Fazenda
  - 3.3.1 Gabinete
  - 3.3.2 Divisão de Orçamento e Eficiência
    - a) Seção de Orçamento
    - b) Seção de Organização e Métodos
  - 3.3.3 Divisão de Contabilidade
    - a) Seção de Contabilização
    - b) Seção do Patrimônio
  - 3.3.4 Divisão do Tesouro
    - a) Recebedoria
    - b) Pagadoria
  - 3.3.5 Divisão de Tributação
    - a) Seção de Cadastro de Propriedades
    - b) Seção de Cadastro do Comércio
    - c) Seção de Emissão e Controle da Receita
    - d) Seção de Entrega de Avisos
  - 3.3.6 Divisão de Fiscalização do Comércio
    - a) Seção de Emissão de Alvarás
    - b) Seção de Fiscalização do Comércio

- 3.4 Departamento Jurídico
  - 3.4.1 Consultoria Jurídica
  - 3.4.2 Procuradoria Municipal
  - 3.4.3 Serviço da Dívida Ativa
- 3.5 Departamento de Planejamento e Urbanismo
  - 3.5.1 Gabinete
  - 3.5.2 Divisão do Plano Diretor
    - a) Seção de Logradouros Públicos
    - b) Seção do Plano de Obras e Saneamento
    - c) Seção de Planos Especiais
  - 3.5.3 Divisão de Estudos e Projetos
    - a) Seção de Estudos e Projetos
    - b) Seção de Topografia
  - 3.5.4 Divisão de Zoneamento
    - a) Seção de Cadastro
    - b) Seção de Zoneamento
    - c) Seção de Controle de Loteamentos
    - d) Seção de Tombamento e Próprios Municipais
  - 3.5.5 Divisão de Fiscalização de Obras e Posturas
    - a) Seção de Expedição de Alvará
    - b) Seção de Exame de Projetos
    - c) Seção de Fiscalização Externa

#### **4. ÓRGÃOS DE LINHA**

- 4.1 Departamento Rodoviário Municipal
  - 4.1.1 Serviço de Estudos e Projetos
  - 4.2.2 Serviço de Construção e Conservação
  - 4.2.3 Serviço de Contratos e Contabilidade
- 4.2 Departamento de Serviços de Utilidade Pública
  - 4.2.1 Serviço de Contabilidade
  - 4.2.2 Divisão de Matadouros
    - a) Secção de Matadouros
    - b) Secção de Veterinária
  - 4.2.3 Divisão de Fiscalização de Serviços Concedidos:
    - a) Secção de Fiscalização Geral
    - b) Secção de Transportes Coletivos
  - 4.2.4 Serviços de Abastecimento Público
    - a) Secção da Granja Avícola
    - b) Secção de Fomento Agrícola
  - 4.2.5 Serviço de Metrologia
  - 4.2.6 Serviço de Cemitérios
  - 4.2.7 Serviço de Aproveitamento do Lixo
  - 4.2.8 Serviço de Inflamáveis
- 4.3 Departamento de Obras
  - 4.3.1 Gabinete
  - 4.3.2 Serviço de Locação de Projetos
  - 4.3.3 Serviço de Contabilidade e Estatística
  - 4.4.4 Serviço de Laboratório
  - 4.3.5 Divisão de Obras e Saneamento
    - a) Secção de Construção
    - b) Secção de Conservação
  - 4.3.6 Divisão de Pavimentação
    - a) Secção de Construção
    - b) Secção de Conservação
    - c) Secção de Asfalto
  - 4.3.7 Divisão de Limpeza Urbana

- a) Secção de Coleta de Lixo
- b) Secção de Limpeza de vias públicas
- 4.3.8 Divisão de Parques e Jardins
  - a) Secção de Ajardinamento e Arborização
  - b) Secção de Hórtos Municipais
  - c) Jardim Zoológico
- 4.3.9 Divisão de Produção e Equipamento
  - a) Fábrica de Tubos
  - b) Pedreira
  - c) Areial
- 4.4 Departamento de Saúde e Assistência Social
  - 4.4.1 Divisão de Assistência Social
    - a) Serviço de Puericultura
    - b) Serviço de Assistência Social
  - 4.4.2 Divisão Médico-Dentária
    - a) Secção Médica
    - b) Secção Dentária
    - c) Secção de Farmácia
  - 4.4.3 Hospital Municipal
  - 4.4.4 Serviço de Pronto Socorro
- 4.5 Departamento de Educação, Cultura e Turismo
  - 4.5.1 Divisão de Educação e Cultura:
    - a) Secção de Cultura
    - b) Secção de Bibliotecas
    - c) Secção de Educação
  - 4.5.2 Divisão de Divulgação e Turismo
    - a) Secção de Divulgação
    - b) Secção de Turismo

# ANEXO R | Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba de 1965 - Índice

## INTRODUÇÃO

### SÍNTESE

#### CAPÍTULO I – ANÁLISE DA SITUAÇÃO

##### 1.1 Diagnóstico socioeconômico

###### 1.1.1 Demografia

###### 1.1.1.1 Introdução

###### 1.1.1.2 Município de Curitiba

###### 1.1.1.3 Curitiba e o Brasil

###### 1.1.1.4 Imigração

###### 1.1.1.5 Ocupação demográfica de Curitiba

###### 1.1.1.6 Curitiba e municípios limítrofes

###### 1.1.2 Funções econômicas da cidade

###### 1.1.2.1 Repartição da população ativa

###### 1.1.2.2 Indústria

###### 1.1.2.3 Comércio

###### 1.1.2.4 Função pública

###### 1.1.2.5 Serviços

###### 1.1.2.6 Função universitária

###### 1.1.2.7 Localização das atividades econômicas

###### 1.1.3 Habitação

###### 1.1.4 Investimentos em infraestrutura urbana para Curitiba

###### 1.1.4.1 Investimentos em infraestrutura urbana e densidade de população nas zonas residenciais

###### 1.1.4.2 Comparação do nível atual de investimentos públicos na infraestrutura urbana e as necessidades

###### 1.1.5 Perspectivas de evolução da frota de veículos

###### 1.1.6 Relações com os municípios limítrofes

###### 1.1.7 Estimativa da população de Curitiba

###### 1.1.7.1 Estimativa até 1980

###### 1.1.7.2 Estimativa até 2000

##### 1.2 Diagnóstico urbanístico

###### 1.2.1 O processo de ocupação do solo

###### 1.2.2 Análise sucinta da situação

###### 1.2.3 Condições atuais da vida urbana

###### 1.2.4 Análise da situação paisagística

###### 1.2.4.1 Objetivo

###### 1.2.4.2 Apresentação da situação

#### CAPÍTULO II – PROPOSTA DO PLANO PRELIMINAR

##### 2.1 Critérios gerais

##### 2.2 Sistema viário

###### 2.2.1 Considerações gerais

###### 2.2.2 Os acessos à cidade

###### 2.2.3 Vias rápidas estruturais

###### 2.2.4 As demais vias

##### 2.3 Zoneamento

###### 2.3.1 Critérios gerais

###### 2.3.2 Zonas residenciais

###### 2.3.3 Zonas comerciais

###### 2.3.4 Zonas industriais

###### 2.3.5 Zonas especiais

##### 2.4 Proposições paisagísticas

- 2.4.1 Áreas verdes dentro do contexto urbano
- 2.4.2 Vias públicas e áreas verdes em si
- 2.4.3 Meios de comunicação
- 2.5 Loteamentos
  - 2.5.1 Considerações gerais
  - 2.5.2 Critérios para novos loteamentos
  - 2.5.3 Reloteamentos

### CAPÍTULO III – ESTRUTURA PROPOSTA PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

- 3.1 Divisão de atribuições
- 3.2 Departamento de Urbanismo
- 3.3 Considerações sobre a legislação
- 3.4 O Plano e os municípios

### CAPÍTULO IV – PROGRAMA DE AÇÃO

- 4.1 Apresentação do programa a curto, médio e longo prazo
  - 4.1.1 Programa a curto prazo
  - 4.1.2 Programa a médio prazo
  - 4.1.3 Programa a longo prazo
- 4.2 Proposta para elaboração do Plano Diretor

### ANEXOS

- Anexo 1 – Curitiba – Evolução – Taxas de crescimento – Relações percentuais da população 1940-1960
- Anexo 2 – Brasil – População total – Evolução e taxa e crescimento 1900/1960 – População urbana – Evolução e taxa de crescimento 1940-1960
- Anexo 3 – Brasil – Taxa de crescimento demográfico das capitais e grandes cidades brasileiras 1950-1960
- Anexo 4 – Curitiba – Origem da população
- Anexo 5 – Inquérito junto a imigrantes recentes
- Anexo 6 – Curitiba – População por unidades de vizinhança 1950-1964
- Anexo 7 – Curitiba – População por setores 1960
- Anexo 8 – Curitiba e municípios limítrofes – Evolução – Taxas de crescimento – Relações percentuais da população 1940-1964
- Anexo 9 – Curitiba e municípios limítrofes – Densidade demográfica 1964
- Anexo 10 – Inquérito econômico
- Anexo 11 – Repartição da população ativa no município de Curitiba
- Anexo 12 – Comparação do número de pessoas empregadas, por ramos, nas indústrias de transformação no município de Curitiba 1950, 1960 e 1965
- Anexo 13 – Número de funcionários públicos nas repartições públicas municipais, estaduais e federais em abril de 1965
- Anexo 14 – Repartição da população estudantil de Curitiba
- Anexo 15 – Investimentos em infraestrutura e densidade de população
- Anexo 16 – Crescimento da frota de veículos de Curitiba
- Anexo 17 – Método de análise da situação paisagística
- Anexo 18 – Quadro analítico das áreas verdes existentes, de 100 a 30.000 metros quadrados
- Anexo 19 – Custo aproximado das principais obras previstas no Plano

### APÊNDICE

- Anteprojeto da Lei do Plano Diretor de Curitiba
- Pranchas não reproduzidas em tamanho reduzido neste volume, e entregues diretamente ao Departamento de Urbanismo
- Planta base de Curitiba
- Símbolo do Plano Diretor
- Quadro analítico das áreas verdes de 100 a 30.000 metros quadrados (Prancha 1.2-24)
- Expansão da zona urbana (Prancha 1.2-25)

## **ANEXO S | Programa de Ação do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba (PMC, 1965)**

### Nível Legislativo

- aprovação da lei que institui o plano diretor;
- estudo da modificação da reforma tributária, com o objetivo de apressar o parcelamento de glebas próximas aos centros;
- estudar legislação de contribuição de melhoria para atingir os beneficiados por obras de vulto previstas no plano.

### Nível Legal

- declarar áreas de utilidade pública;
- desapropriações;
- consórcio com os municípios de Araucária, São José dos Pinhais, Piraquara, Colombo e Almirante Tamandaré sobre planejamento territorial dos “núcleos de expansão urbana”.

### Nível de Projetos

- elaboração do plano diretor e, necessariamente: estudo de trânsito – trânsito pesado chegando na cidade, trânsito no centro principal, execução de vias, área para estacionamento no centro principal e nos secundários, sinalização, necessidades do transporte público –; estudo das perspectivas de crescimento e ocupação do centro; projeto de detalhes das vias estruturais com obras de arte e diversos estudos – como definição de programa de centros secundários, levantamento das áreas usadas para depósitos e avaliações das necessidades futuras de tais áreas, definição de programa para todos os setores de zonas especiais; estudo da flora utilizável para o paisagismo, levantamento cadastral das áreas de parque propostos –; projeto dos parques; projeto dos centros secundários; projetos dos edifícios residenciais do setor universitário no antigo loteamento do IAPI; distribuição dos centros de compras vicinais; projeto de postes, publicidade, banco e comunicação visual; projeto preliminar do novo mercado no setor de abastecimento; projeto preliminar da Av. das Torres; projeto preliminar do novo conjunto da estação rododferroviária se for relocado o pátio de manobras; proposições das regulamentações a serem incluídas no plano diretor, em particular as relativas aos limites exatos do zoneamento, garagens, tapumes, publicidade e etc.;
- reloteamentos, quando requeridos.

### Nível de Execução de Obras

- Término do alargamento da Av. Cruz Machado;
- Supressão ou modificação da ilhota da Rua André de Barros e melhoria da pavimentação;
- Nova pavimentação da Rua Visconde de Nacar;
- Troca das tubulações necessária na Rua XV de Novembro, interrompendo o tráfego;
- Ligação da Av. República Argentina com a Av. Sete de Setembro e a Av. Guarapuava;
- Em função das disponibilidades financeiras: término do edifício da prefeitura no Centro Cívico; continuação da execução do Contorno Norte;
- Redação, publicação e distribuição de uma breve monografia sobre “Curitiba de amanhã”, divulgando os conceitos e propostas do plano, assim como uma imagem desenhada da cidade e sua expansão.

### Nível Financeiro

- obtenção da CODEPAR, por meio da URBS, de financiamento de certas obras prioritárias;
- obtenção da CODEPAR de uma regulamentação de adoção de critérios de financiamento de indústrias, objetivando a obediência ao plano e especialmente ao seu zoneamento;
- atualização detalhada dos valores imobiliários nas zonas onde há obras de vulto projetadas, a fim de permitir a aplicação eventual mais fácil da lei de contribuição de melhoria.

## **ANEXO T | Estrutura e atribuições do IPPUC (CTBA, Decreto 1.910/1965)**

### **Órgãos dirigentes: Conselho Deliberativo e Diretoria Executiva**

#### **1. Conselho Deliberativo**

*Pronunciar-se sobre consultas do Chefe do Executivo, bem como propor prioridade de projetos, estudos, obras ou pesquisas, segundo as necessidades do desenvolvimento integrado do Município; sugerir estímulos para iniciativas de grande interesse e restrições àquelas atividades que conflitem com o desenvolvimento integrado do Município; aprovar contratos e encargos de valor superior ao limite fixado pela Prefeitura para as concorrências públicas "ad referendum" do Chefe do Executivo; aprovar contratos e encargos de valor compreendido entre os limites fixados pela Prefeitura Municipal, para concorrências administrativas; apreciar a proposta orçamentária anual do IPPUC; apreciar anualmente, a prestação de contas da Diretoria Executiva e o Relatório da Administração, a serem remetidos ao Chefe do Executivo; submeter ao Chefe do Executivo para aprovação as alterações deste Regulamento; elaborar seu Regimento Interno; aprovar o quadro de pessoal contratado do IPPUC, nos termos do inciso V do artigo 6º; resolver os casos omissos neste Regulamento.*

#### **2. Diretoria Executiva**

*Composta de cinco membros, um dos quais exercerá as funções de Diretor-Presidente, e os demais membros, Supervisores, dirigirão os órgãos auxiliares.*

*Elaborar e propor ao Conselho Deliberativo o orçamento e programas anuais das atividades do IPPUC; sugerir os critérios de fixação de prioridades de projetos, estudos, obras e pesquisas, prescritas no inciso I do artigo 4º; estabelecer a estrutura dos órgãos definidos pelo organograma e Regimento Interno do IPPUC; apresentar, mensalmente, ao Conselho Deliberativo, relatório e informações sobre as atividades do IPPUC, com sugestões para seu aprimoramento; contratar o pessoal do IPPUC no regime das Leis trabalhistas, com vencimentos e salários idênticos aos da escala padrão do pessoal do Quadro Geral da Prefeitura à exceção daqueles para os quais não haja correspondência de funções na referida escala padrão, quando os salários serão estabelecidos conforme o mercado de trabalho; submeter à aprovação do Conselho Deliberativo, contratos e encargos de valor compreendido entre os limites fixados pela Prefeitura, para as concorrências administrativas; aprovar contratos e encargos de valor compreendido entre os limites fixados pela Prefeitura, para coleta de preços; cumprir e fazer cumprir as disposições deste Regulamento, as resoluções do Conselho Deliberativo e as suas próprias decisões.*

#### **Órgãos auxiliares**

##### **2.1 Supervisão de Planejamento Econômico-Social (S-1)**

*Supervisor economista ou sociólogo*

*Levantar informações e análises sócio-econômicas; formular metas econômicas e sociais e a elaboração de planos relacionados com esses aspectos do desenvolvimento integrado do Município.*

##### **2.2 Supervisão de Planejamento Físico-Territorial (S-2)**

*Supervisor engenheiro civil ou arquiteto*

*Elaborar e atualizar o Plano Diretor de Curitiba; planejar o equipamento comunitário; elaborar os estudos específicos de setores prioritários; estabelecer proposições objetivando o planejamento regional de Curitiba.*

##### **2.3 Supervisão de Implantação (S-3)**

*Supervisor engenheiro civil ou arquiteto*

*Coordenação entre o IPPUC e os diversos órgãos municipais, estaduais e federais, de modo a tornar exequíveis os planos físico-territoriais e econômico-sociais; acompanhar a realização dos programas estabelecidos, sugerindo alterações julgadas convenientes.*

##### **2.4 Supervisão Jurídica (S-4)**

*Supervisor advogado*

*Orientar todos os órgãos do IPPUC em assuntos de natureza jurídica, relacionados com o planejamento; redigir minutas de anteprojetos de Leis ou decretos relacionados com o planejamento, a serem submetidos à apreciação do Conselho Deliberativo.*

### **2.5 Secretaria Administrativa (S-5)**

*Executar todos os serviços de Secretaria, Contabilidade, Arquivo-Administrativo e tesouraria, inclusive os do Conselho Deliberativo; executar atos relativos ao pessoal do IPPUC; relações públicas e de divulgação das atividades do IPPUC.*

### **2.6 Secretaria Técnica (S-6)**

*Executar pesquisas e levantamentos básicos para o planejamento; organizar a biblioteca e arquivo técnico especializado; preparar informações técnicas de planejamento.*

### **3. Órgãos consultivos**

*Todas as associações de classes com sede em Curitiba, ligadas ao desenvolvimento do município, bem como os órgãos municipais, estaduais e federais, que se dispuserem a colaborar.*

## **ANEXO U | Estrutura administrativa do município de São Paulo (SP, Decreto-Lei 333/1945)**

### **Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos**

Departamentos Jurídico e do Expediente e Pessoal  
Subdivisão do Patrimônio  
Comissão Municipal de Serviço Civil

### **Secretaria de Cultura e Higiene**

Departamentos de Cultura e Higiene  
Serviços relativos ao Estádio Municipal

### **Secretaria das Finanças**

Departamento da Fazenda  
Divisão de Fiscalização Especial

### **Secretaria de Obras e Serviços**

Departamentos de Obras e Serviços Municipais  
Divisão de Taxa de Melhoria e Avaliações  
Comissão de Estudos de Transportes Coletivos  
Gerência do Serviço Funerário

## **ANEXO V | Organização Administrativa da Secretaria de Obras (SP, Decreto-Lei 431/1947)**

### **1. DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS**

*Projetar, orçar, executar, fiscalizar, quando contratada e conservar toda e qualquer obra pública de atribuição municipal e mais atribuições que lhe forem conferidas em leis e regulamentos.*

Constitui-se do Gabinete do Diretor, de um Auxiliar Administrativo, de um Engenheiro Assistente e dos seguintes órgãos:

#### 1.1 Divisão de Projetos

*Projetar, detalhar e orçar as obras municipais, regularização e canalização de cursos de água, rede de águas pluviais e outras obras, fazendo a apropriação de custos e verificando a execução dos projetos em tudo quanto não colida com as atribuições próprias dos demais órgãos da Secretaria de Obras, dispondo para a execução de seus serviços de um "Serviço de Expediente".*

#### 1.2 Divisão de Construção

#### 1.3 Divisão de Pavimentação

#### 1.4 Divisão de Ruas e Estradas

#### 1.5 Secção Administrativa

#### 1.6 Secção de Contabilidade

#### 1.7 Serviço de Produção Industrial

#### 1.8 Serviço Técnico

*Execução dos projetos necessários ao Departamento, do serviço de cópias e do arquivo geral do Departamento.*

### **2. DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS MUNICIPAIS**

*Organização, o planejamento, e a execução dos serviços de transportes e garagens da Prefeitura; de parques, jardins e cemitérios; de limpeza pública; de fiscalização dos serviços concedidos de utilidade pública na sua parte técnica, regulamentar e de tarifas; de aferição de fiscalização dos aparelhos e instrumentos de pesar e medir, de inspeção de funcionamento de estabelecimentos e instalações industriais, de locais de reunião e de divertimentos públicos e mais atribuições que lhe forem conferidas em leis ou regulamentos.*

Constitui-se do Gabinete do Diretor, de um Auxiliar Administrativo, de um Engenheiro Assistente, e dos seguintes órgãos:

#### 2.1 Divisão de Transportes e Garages

#### 2.2 Divisão de Parques, Jardins e Cemitérios

#### 2.3 Divisão de Transportes Coletivos e de Fiscalização dos Serviços de Utilidade Pública

#### 2.4 Divisão de Controle Econômico e de Tarifas

#### 2.5 Divisão de Inspeção Industrial

#### 2.6 Secção Administrativa

#### 2.7 Secção de Contabilidade

### **3. DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA**

*Projetar os edifícios de propriedade do Município, procedendo aos seus detalhes arquitetônicos, redigir os editais para os concursos de projetos, examinar as plantas de obras de propriedade particular de qualquer natureza, bem como, a sua fiscalização; a expedição de alvarás de construção, o emplacamento e numeração de ruas e prédios, e a censura estética da Cidade.*

Constitui-se do Gabinete do Diretor, de um Auxiliar Administrativo, de um Engenheiro Assistente e dos seguintes órgãos:

#### 3.1 Divisão de Projetos

#### 3.2 Divisão de Aprovação de Plantas de Obras Particulares

#### 3.3 Divisão de Fiscalização de Obras Particulares

#### 3.4 Serviço Técnico

### **4. DEPARTAMENTO DE URBANISMO**

*Elaboração, realização e defesa do Plano da Cidade.*

Constitui-se do Gabinete do Diretor, de um Auxiliar Administrativo, de um Engenheiro Assistente e dos seguintes órgãos:

#### 4.1 Divisão de Pesquisas, Regulamentação e Divulgação

*Pesquisa, coleta e elaboração dos elementos necessários à organização do Plano Geral da Cidade; estudo e preparação dos elementos necessários à elaboração das leis e regulamentos urbanísticos, bem como de sua interpretação técnico-urbanística; e da divulgação da cultura urbanística; estudo do problema, da habitação e de outros problemas urbanos em conexão com as repartições municipais e estaduais, dispendo para a execução de seus serviços de um Serviço de Expediente e de um Serviço de Estatística.*

#### 4.2 Divisão de Planejamento Geral

*Organização do Plano Geral da Cidade, orientando seu desenvolvimento, remodelação, da fixação de diretrizes para arruamentos; estudos gerais dos problemas de circulação e trânsito; estudo para a localização de edifícios públicos, monumentos, edifícios escalares, parques infantis, parques públicos, praças de esportes, aeroportos, e outros; estudo e fixação do zoneamento, dispendo para a execução de seus serviços de um serviço de Expediente.*

#### 4.3 Divisão do Desenvolvimento do Plano

*Estudar os detalhes do Plano Geral da Cidade; exame e aprovação de novos arruamentos; expedição de alvarás de arruamentos e loteamentos; redistribuição urbana; oficialização de ruas e praças; projeto de alinhamento e nivelamentos; projeto de parques, jardins, e outros; fixação dos gabaritos para construções e defesa do Plano da Cidade, dispendo para a execução dos seus serviços de um Serviço de Expediente.*

#### 4.4 Serviço de Biblioteca e Arquivo

*Biblioteca técnica e da guarda de seu arquivo.*

#### 4.5 Serviço de Pesquisas Urbanas

*Pesquisas necessárias aos projetos dos planos de melhoramentos e desenvolvimento da cidade; e estudos da regulamentação urbanística em geral, sendo o pessoal necessário admitido por contrato, pelo tempo que durar a sua execução.*

#### 4.6 Serviço Técnico

*Execução, dos projetos necessários ao Departamento.*

### **5. DEPARTAMENTO DE CADASTRO, AVALIAÇÕES E TAXA DE MELHORIA**

*Levantamento geodésico e topográfico e o levantamento da propriedade imobiliária do Município; organização de plantas e folhas cadastrais; estudo, cálculo e discussão da contribuição de melhoria para financiamento e execução de planos de urbanização; avaliações e negociações dos imóveis para desapropriações e outros fins; estudos técnicos dos próprios municipais a serem locados, adquiridos ou recebidos em doação, prestando assistência técnica nas questões dominiais de interesse do Município, e mais atribuições que lhe forem conferidas em leis e regulamentos.*

Constitui-se do Gabinete do Diretor, de um Auxiliar Administrativo, de um Engenheiro Assistente e dos seguintes órgãos:

- 5.1 Divisão do Cadastro Imobiliário e da Planta Geral da Cidade
- 5.2 Divisão de Avaliações e de Taxa de Melhoria
- 5.3 Secção dos Bens Imobiliários
- 5.4 Secção Administrativa
- 5.5 Serviço de Biblioteca e Arquivo
- 5.6 Serviço Técnico

### **6. GERÊNCIA DO SERVIÇO FUNERÁRIO**

*Órgão incumbido da superintendência desse serviço, até solução pela qual o mesmo venha ou não a ser desempenhado em caráter definitivo pela Municipalidade.*

### **7. COMISSÃO ORIENTADORA DO PLANO DA CIDADE**

*Órgão incumbido de apreciar, quando solicitado pelo Executivo ou Legislativo Municipal, os projetos relativos ao Plano da Cidade e os problemas relacionados com a execução dos serviços de Utilidade Pública, podendo, também, apresentar sugestões para a realização e solução de problemas gerais de urbanismo.*

Constituída por:

- a) Secretário de Obras
- b) diretores dos Departamentos de Arquitetura, de Urbanismo e de Cadastro, Avaliações e Taxa de Melhoria
- c) Professor de Arquitetura e de Urbanismo, indicado pela USP
- d) Professor de Arquitetura e de Urbanismo, indicado pelo Instituto Mackenzie;

e) dois Vereadores, indicados pelo Legislativo Municipal

f) representante de cada uma das seguintes entidades:

do Comércio;

das Indústrias;

do Instituto de Engenharia;

da Sociedade Amigos da Cidade;

do Instituto dos Arquitetos;

da Associação Paulista de Imprensa;

por outros elementos que o Prefeito, quando oportuno, julgar conveniente designar.

#### **8. COMISSÃO DE ESTÉTICA**

*Órgão incumbido de censurar fachadas, examinar e criticar as condições estéticas de projetos que lhe sejam encaminhados pelo Prefeito ou pelo Secretário de Obras.*

Constituída por:

a) Professor de Arquitetura indicado pela USP

b) Professor de Arquitetura, indicado pela Faculdade de Arquitetura do Instituto Mackenzie

c) dois Arquitetos de notória competência

d) representante arquiteto do Instituto de Engenharia de São Paulo

e) representante arquiteto do Instituto de Arquitetos do Brasil - Seção de São Paulo

f) representante da Prefeitura

## **ANEXO X | Pano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) – 1968 – Sumário Geral**

### **Volume 1 – Desenvolvimento Físico e Sócio Econômico**

- Introdução
- Geografia
- Demografia
- Economia
- Sociologia
- Apêndice

### **Volume 2 – Desenvolvimento Urbano**

- Introdução
- Análise do Desenvolvimento Urbano
- Modelos-Alternativas de Estrutura Urbana
- Desenvolvimento Urbano Proposto
- Anexos

### **Volume 3 – Desenvolvimento Social**

- Introdução
- Educação
- Saúde
- Habitação
- Bem-estar Social
- Recreação, Cultura e Esporte
- Anexos

### **Volume 4 – Circulação e Transportes**

- Introdução
- Situação Atual
- Resultado das Análises
- Recomendações
- Anexos

### **Volume 5 – Serviços Urbanos**

- Introdução
- Água, Esgoto e Drenagem
- Poluição do Ar
- Gás
- Limpeza Pública
- Comunicações
- Energia Elétrica e Iluminação Pública
- Cemitérios
- Segurança Pública
- Abastecimento

### **Volume 6 – Administração Pública**

- 6.1 Introdução
  - Escopo
  - Síntese das recomendações
    - Diretrizes
    - Proposições
- 6.2 Finanças Públicas
  - Introdução
  - Finanças públicas no município de São Paulo
    - Receita Municipal
    - Despesa Municipal
    - Resultados financeiros e orçamentários

- Arrecadação Estadual e Federal no Município
- Receita Federal
- Receita Estadual
- Finanças públicas na Grande São Paulo
  - Comparação das receitas nos três níveis de governo
  - Receita Municipal
  - Despesa Municipal
  - Receita Estadual e Federal
  - Investimentos Estaduais e Federais
- Projeção das Receitas
- Recursos orçamentários disponíveis
- 6.3 Administração e Organização
  - Introdução
  - Situação atual
  - Estrutura administrativa geral
    - Secretaria de Cultura e Promoção Social
    - Secretaria de Educação
    - Secretaria de Higiene e Saúde
    - Secretaria Municipal de Transportes
    - Secretaria de Obras
    - Secretaria de Serviços Municipais
    - Administrações Regionais
    - Entrosamento com sistema de planejamento metropolitano
  - Organização para o planejamento municipal
    - A prática de planejamento
    - O sistema de planejamento proposto
    - Escritório Municipal de Planejamento
  - Organização para o planejamento da área metropolitana
    - Situação atual
    - Sistema metropolitano de planejamento
    - Órgãos setoriais executivos
    - Municípios da área metropolitana
    - Entidade metropolitana
    - Recursos financeiros
  - Edifícios públicos
    - Principais recomendações
    - Situação atual
    - Avaliação de necessidades
    - Recomendações
    - Padrões propostos
    - Notas
    - Investimentos
  - Anexos – Minutas de projeto de lei
    - Reorganiza a administração municipal e dá outras providências
    - Organiza o sistema de planejamento do município de São Paulo
    - Regulamenta o Escritório Municipal de Planejamento
  - Anexos – Outros tipos
    - Programa de trabalho do Escritório Municipal de Planejamento
    - Programa de treinamento em planejamento urbano
      - Curso Intensivo – Fase 1
      - Curso de Pós-graduação – Fase 2
      - Bolsas de Estudo – Fase 3
- 6.4 Estratégia de Planejamento
  - Introdução
  - Sistema proposto
    - Objetivos do planejamento e funções urbanas
    - Matriz de diretrizes

- Matriz de programas
- Matriz de implantação
- Medidas de implantação
- Implantação do sistema de planejamento
- Criação e instalação de órgãos executivos
- Provisão dos recursos financeiros
- Aperfeiçoamento de recursos humanos
- Criação dos centros sub-regionais
- Adoção de uma política de uso do solo urbano
- Elaboração de um conjunto de projetos iniciais
- Comunicação entre governo e população
- Participação da comunidade no processo de planejamento
- Aproveitamento dos meios de divulgação
- Conselhos de representação e organização comunitária
- Incentivos às atividades econômicas
  - Diretrizes
  - Responsabilidade funcional
  - Centros sub-regionais
  - Promoção ao turismo
- Anexos
  - Matriz de implantação
    - Desenvolvimento urbano
    - Desenvolvimento social
    - Circulação e transportes
    - Serviços urbanos
    - Administração pública

#### 6.5 Programas de Investimento

- Introdução
- Investimentos programados e recursos financeiros disponíveis
- Avaliação de custos unitários
- Distribuição de investimentos segundo fontes de recursos
- Investimentos da prefeitura do município de São Paulo
- Investimentos de várias fontes no município de São Paulo
- Anexos

#### 6.6 Legislação

- Introdução
- Legislação existente sobre planejamento
  - Nível municipal
  - Nível estadual
  - Nível federal
- Legislação proposta
  - Regulamentação do plano
  - Contribuição de melhoria
  - Taxa de conservação do sistema de iluminação pública
  - Taxa pela utilização especial do solo
  - Atualização das taxas sobre automóveis
- Medidas a serem obtidas aos níveis estadual e federal
- Anexos
  - Minuta do PL
  - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
  - Contribuição de melhoria no município de São Paulo
  - Acrescenta parágrafo ao art. 178 da Lei 6.989/1968

#### 6.7 Metodologia

- Introdução
- Estratégia de planejamento
- Finanças
- Legislação
- Administração e organização

## 6.8 Equipe técnica do Plano Urbanístico de São Paulo

## **ANEXO Y | Estrutura da COGEP (SP, Lei 7.694/1972)**

### **1. Gabinete do Coordenador Geral de Planejamento (GAB)**

*Supervisionar e orientar todas as atividades da COGEP, bem como: convocar e presidir as reuniões do Conselho Orientador de Planejamento e da Comissão de Zoneamento; apreciar e submeter ao Prefeito: os planos e programas elaborados pela COGEP; os projetos de organização e reorganização dos serviços da COGEP; submeter ao Conselho Orientador de Planejamento e à Comissão de Zoneamento todos os assuntos da competência desses órgãos.*

- 1.1 Seção Administrativa
- 1.2 Oficiais de Gabinete (dois)

### **2. Conselho Orientador de Planejamento (COP)**

*Aprovar os programas anuais de trabalho da COGEP; manifestar-se a respeito de quaisquer assuntos afetos ao planejamento do desenvolvimento do Município, "ex-offício", por solicitação do Coordenador Geral de Planejamento ou por determinação do Prefeito; elaborar seu regimento interno.*

Composição:

- 2.1 Diretor de Planejamento e Diretor de Implantação
- 2.2 Seis Conselheiros designados pelo Prefeito, sendo um deles o Diretor do Departamento de Urbanismo e, os demais, escolhidos entre pessoas com experiência em planejamento.

### **3. Comissão do Zoneamento (CZ)**

*Propor e opinar, sempre que solicitada pelo Coordenador Geral de Planejamento, sobre os casos omissos e aqueles que não se enquadrem na legislação pertinente a zoneamento e edificação; elaborar seu regimento interno.*

Composição:

- 3.1 três representantes da COGEP, sendo um do Centro de Metodologia e Documentação, um da Diretoria de Planejamento e um da Diretoria de Implantação
- 3.2 representante da Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos
- 3.3 representante da Secretaria de Obras
- 3.4 representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura da 6ª Região;
- 3.5 representante do Instituto de Engenharia de São Paulo;
- 3.6 representante do Instituto de Arquitetos do Brasil - Seção de São Paulo

### **4. Centro de Metodologia e Documentação**

*Desenvolver e testar metodologias aplicáveis ao planejamento integrado do desenvolvimento do Município; coletar e manter atualizados os dados relevantes para o planejamento integrado.*

### **5. Diretoria de Planejamento**

*Proceder à revisão periódica do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município; promover a elaboração de planos específicos para áreas ou setores prioritários; promover estudos e propor diretrizes para a política habitacional do Município, em harmonia com a política nacional de habitação; promover estudos e propor medidas objetivando a racionalização e a atualização da organização administrativa da Prefeitura.*

- 5.1 Gabinete do Diretor
- 5.2 Oficial de Gabinete
- 5.3 Seção Administrativa
- 5.4 Supervisão de Planejamento Geral
- 5.5 Supervisão de Planejamento Setorial

### **6. Diretoria de Implantação**

*Propor as medidas necessárias à implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município, avaliando sua evolução, bem como acompanhar a execução dos programas decorrentes; opinar sobre a legislação e normas administrativas que tenham relação com o desenvolvimento do processo de planejamento; compatibilizar os orçamentos plurianuais e os orçamentos programas dos vários órgãos municipais, entre si e com os objetivos, metas e prioridades do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município; acompanhar e controlar os níveis de realização dos objetivos programados.*

- 6.1 Gabinete do Diretor
- 6.2 Oficial de Gabinete
- 6.3 Seção Administrativa

6.4 Supervisão de Normas

6.5 Supervisão de Programação e Controle

### **7. Diretoria de Cadastro (SP, Decreto 12.929/1976)**

*Promover e organizar o cadastro geral do município, e de logradouros públicos e edificações.*

### **8. Diretoria do Parcelamento do Solo (SP, Lei 8.514/1977)**

*Controle geral do parcelamento do solo no Município, compreendendo a aprovação, a fiscalização, a regularização e a aceitação dos armamentos, loteamentos, desmembramentos, desdobros, remembramentos ou conjuntos prediais.*

#### **8.1 Supervisão de Estudos para o Parcelamento do Solo**

*Copilar e organizar os estudos viários, sanitários e de áreas verdes, saneamento, uso do solo e outros, na área do Município, necessários à instrução e fixação de diretrizes aos planos de armamento, loteamento ou conjuntos habitacionais; coletar elementos ou informações, de natureza técnica ou patrimonial, de outras repartições municipais ou autoridades públicas, convenientes ao exame dos casos, a fim de evitar o encaminhamento dos processos e retardamento de sua solução; elaborar normas técnicas e procedimentos administrativos para a aprovação, acompanhamento da execução, aceitação, incorporação à estrutura urbana (oficialização) e fiscalização dos armamentos, loteamentos, desmembramentos, desdobros, remembramentos ou conjuntos prediais; fornecer às Administrações Regionais informações sobre os assuntos previstos nos itens I e III, para orientar os estudos nas áreas locais; estudar procedimentos especiais, visando obter a regularização dos armamentos ou loteamentos irregulares existentes e a coibir o surgimento de novos; propor providências de outras repartições para melhoria do controle do parcelamento do solo.*

#### **8.2 Supervisão do Controle do Parcelamento do Solo**

*Aprovar, acompanhar a execução, aceitar, promover a incorporação à estrutura urbana (oficialização) e executar a fiscalização dos armamentos, loteamentos, desmembramentos, desdobros, remembramentos ou conjuntos prediais; exercer os mesmos atos previstos no item anterior, com relação aos casos de execução irregular ou sem prévia licença; fiscalizar diretamente e orientar a fiscalização por parte de outras repartições municipais, em especial pelas Administrações Regionais, para assegurar o cumprimento da legislação, no que diz respeito ao parcelamento do solo; apreciar e expedir licença e certidões sobre assuntos de parcelamento do solo.*

#### **8.3 Seção de Oficialização**

*Adotar as providências necessárias à incorporação à estrutura urbana dos armamentos, loteamentos e conjuntos prediais; coletar, organizar e encaminhar à oficialização os logradouros públicos pertencentes a armamentos, loteamentos ou conjuntos prediais, já aceitos; fornecer tais elementos a outras repartições municipais com atribuições relacionadas com o patrimônio, tributos ou cadastro municipal; promover o entrosamento e as providências convenientes junto a outros setores ligados ao parcelamento do solo, em especial o arquivamento dos projetos aceitos no competente registro de imóveis.*

#### **8.4 Seção de Fiscalização**

*Proceder vistorias especiais, coleta de documentos e organização de provas para imediata ação coercitiva contra armamentos, loteamentos, desmembramentos, desdobros, remembramentos ou conjuntos prediais efetuados em desacordo com a legislação, devendo promover as ações administrativas, tributárias, policiais ou judiciais cabíveis.*

#### **8.5 Seção Administrativa**

*Atender aos serviços administrativos e contábeis adequados ao desempenho das tarefas da Diretoria.*

#### **8.6 Serviço de Arquivo**

*Classificação e guarda da documentação de interesse às funções da Diretoria.*

## **ANEXO W | Reorganização da COGEP (SP, Decreto 15.584/1978)**

### **1. Gabinete do Secretário Coordenador do Planejamento (GAB)**

- 1.1 Chefia de Gabinete
  - a) Assessor Jurídico
  - b) Assessor Financeiro
  - c) Assessor Administrativo e de Recursos Humanos
  - d) Seção de Contabilidade
  - e) Seção Administrativa
- 1.2 Assessoria de Planejamento

### **2. Conselho Orientador do Planejamento (COPLAN)**

Aprovar os programas anuais de trabalho da COGEP; apreciar mensalmente os relatórios de desempenho dos trabalhos da COGEP; promover o entrosamento entre os estudos da COGEP e os demais órgãos municipais, tendo em vista o desenvolvimento harmônico do planejamento do Município. Presidido pelo Secretário Coordenador do Planejamento.

Composição:

- 2.1 Diretor de Departamento do Orçamento Plurianual
- 2.2 Diretor de Departamento Normativo do Uso do Solo
- 2.3 Diretor de Departamento de Informações ao Planejamento
- 2.4 Chefe da Assessoria de Planejamento
- 2.5 Chefe da Assessoria de Engenharia e Urbanismo do Gabinete do Prefeito

### **2. Conselho Orientador do Planejamento (COPLAN) (SP, Decreto 18.596/1983)**

Promover o entrosamento entre os estudos da SEMPLA e dos demais órgãos municipais, estaduais e federais, tendo em vista o desenvolvimento integrado e harmônico do planejamento do Município; coordenar a elaboração de Programas e Projetos de investimento em transportes e Sistema Viário, de conformidade com as diretrizes aprovadas pelo PDDI e políticas fixadas pelo CODEVIN; coordenar a elaboração de Programas e Projetos de investimentos para o setor social: educação, cultura, saúde, bem-estar social, ecologia e lazer, de conformidade com as diretrizes aprovadas pelo PDDI e políticas fixadas pelo CODESO, que deverão integrar o OPI e o OP; coordenar os procedimentos técnicos operacionais afetos à SEMPLA e aos demais organismos municipais da Administração direta e indireta, deliberando sobre projetos de desenvolvimento, implantação, manutenção, atualização e produção permanente de informações de interesse, para as áreas de atuação: do planejamento, de normas, de execução e administrativa; elaborar minuta de Portaria do Prefeito, estabelecendo as competências e responsabilidades de cada órgão municipal envolvido no processo permanente de produção de informações, bem como minutas de convênios, contratos e protocolos de intenções com organismos externos à Administração, que participarão do processo de produção de informações.

### **3. Comissão de Zoneamento (CZ)**

Propor e opinar sobre as alterações da legislação de zoneamento; expedir instruções normativas referentes à legislação de zoneamento e, em especial, a casos que não se enquadrem na mencionada legislação; classificar, relacionar e dirimir dúvidas quanto ao enquadramento de atividades em face das categorias de uso previstas na legislação de zoneamento; apreciar a localização e a fixação de condições próprias para implantação de usos, nos casos especiais previstos na legislação pertinente; referendar ou opinar sobre as alterações das zonas de uso; dirimir dúvidas sobre a delimitação de perímetros das zonas de uso (SP, Decreto 15.583/1978). Presidida pelo Secretário Coordenador do Planejamento.

- 3.1 Quatro representantes da COGEP, sendo um da Assessoria de Planejamento, um do Departamento do Orçamento Plurianual, um do Departamento Normativo do Uso do Solo e um do Departamento de Informações ao Planejamento
- 3.2 representante da Secretaria dos Negócios Jurídicos
- 3.3 representante da Comissão de Edificações e Uso do Solo
- 3.4 representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA-SP
- 3.5 representante do Instituto de Engenharia de São Paulo
- 3.6 representante do Instituto de Arquitetos do Brasil, Seção de São Paulo
- 3.7 representante da Câmara Municipal

### **4. Departamento do Orçamento Plurianual (DOPLAN)**

Promover e desenvolver estudos e projetos referentes às atividades de planejamento vinculadas com a intervenção direta do poder público no processo de desenvolvimento do Município, através da programação de gastos públicos e da organização de seus orçamentos; promover estudos e propor diretrizes para políticas setoriais com referência a: transportes, saneamento básico, habitação e renovação urbana, desenvolvimento social, preservação ecológica e lazer; promover estudos referentes ao PDDI-SP, visando a reformulação periódica de critérios e a proposição de medidas para sua implantação, na área de competência do Departamento; compatibilizar os orçamentos plurianuais e orçamentos-programas anuais dos vários órgãos municipais entre si, e com os objetivos, metas e prioridades fixadas pelas políticas global e setoriais, e pelo PDDI-SP; elaborar o Orçamento Plurianual de Investimentos da Prefeitura; avaliar e acompanhar a execução dos programas nas áreas de sua competência.

4.1 Gabinete do Diretor

- a) Assistente Técnico
- b) Seção Administrativa

4.2 Supervisão de Sistema Viário, Transporte e Infraestrutura

4.2 Supervisão de Serviços Sociais e Urbanos

**5. Departamento Normativo do Uso do Solo (DENUSO)**

Promover e desenvolver estudos e projetos referentes às atividades de planejamento vinculadas com a intervenção indireta do poder público no desenvolvimento urbano do Município; promover estudos e propor diretrizes para políticas setoriais com referência a: controle do uso e ocupação do solo; preservação de bens culturais e paisagísticos, intervenções específicas em áreas ou setores prioritários; promover estudos referentes ao PDDI-SP, visando à formulação de critérios, sua revisão periódica e a proposição de medidas para sua implantação, na área de competência do Departamento; propor normas urbanísticas, tributárias, administrativas e outras relacionadas com o uso e ocupação do solo.

5.1 Gabinete do Diretor

- a) Assistente Técnico
- b) Seção Administrativa

5.2 Supervisão de Uso e Ocupação do Solo

5.3 Supervisão de Estudos e Áreas Especiais

**6. Departamento de Informações ao Planejamento (DIPLAN)**

Estruturar, desenvolver e manter o sistema municipal de informação e documentação para o planejamento; participar da definição de metodologias aplicáveis ao planejamento, desenvolvidas pela COGEP; promover os estudos metodológicos referentes ao desenvolvimento e ao armazenamento de dados e informações para o planejamento; organizar e desenvolver o cadastramento e atualização dos dados e informações de interesse para o planejamento integrado; promover a divulgação dos dados e informações a nível dos órgãos integrantes da Prefeitura, bem como das demais entidades de planejamento.

6.1 Gabinete do Diretor

- a) Assistente Técnico
- b) Seção Administrativa

6.2 Supervisão de Documentação e Divulgação

6.3 Supervisão de Cadastro

## **ANEXO Z | Estrutura administrativa do Município de Porto Alegre (PA, Lei 1.413/1955)**

### **1. ÓRGÃOS E FUNÇÕES DE ASSISTÊNCIA AO PREFEITO**

1.1 Secretaria do Governo Municipal (SGM)

1.2 Corpo de Assesores (CA)

*Assessorar o Prefeito em qualquer assunto de interesse para o Município e relativo à especialidade de cada um.*

1.2.1 Assessor Engenheiro, integrar o CPD como membro nato e elo ente prefeito e conselho.

1.2.2 Assessor Economista, atuar como assistente do CPD.

1.2.3 Assessor Jurídico, atuar como assistente do CPD.

1.3 Consultoria Jurídica (CJ)

### **2. ÓRGÃOS COLEGIADOS**

2.1 Conselho Municipal do Serviço Público (CMSP)

*Planejamento e orientação sobre assuntos administrativos*

2.2 Conselho do Plano Diretor (CPD)

*Planejamento e orientação sobre assuntos urbanos*

2.3 Conselho Municipal de Contribuintes (CMC)

*Julgamento sobre ações tributárias*

### **3. ÓRGÃOS DE ATIVIDADES MEIO**

3.1 Departamento de Administração (DA)

3.2 Departamento da Fazenda (DF)

3.3 Divisão de Fiscalização (DFz)

### **4. ÓRGÃOS DE ATIVIDADES FINS**

#### **4.1 Departamento de Obras (DO)**

*Executar ou fiscalizar a execução de obras municipais e efetuar a sua conservação; construir e reparar edifícios e instalações diversas para serviços públicos municipais; confeccionar e centralizar todos os estudos, planejamentos e demais trabalhos relacionados ao plano diretor; atualizar a planta topográfica e cadastral do município, bem como a representação do plano urbanístico da cidade; realizar estudos e planejamentos urbanísticos e outros complementares ao plano diretor, bem como projetos e orçamentos das obras a seu cargo; opinar sobre projetos de urbanização de áreas pertencentes a particulares e fiscalizar a execução dos arruamentos aprovados; examinar e aprovar os projetos de construções particulares e inspecionar a sua execução; construir ou fiscalizar a construções de parque, praças e jardins promovendo a conservação, remodelação e manutenção dos já existentes, bem como proceder à arborização dos logradouros públicos municipais; promover a coleta do lixo domiciliar, a limpeza dos logradouros públicos e outros trabalhos de asseio público.*

##### **4.1.1 Divisão de Urbanismo (O-DU)**

*Confeccionar e centralizar todos os estudos, planejamentos e outros trabalhos relacionados com o plano diretor, submetendo-os quando for o caso, ao CPD; estudar as possibilidades econômico-financeiras de execução de empreendimentos previstos no plano diretor ou com ele relacionados; organizar os projetos técnico-financeiros relativos à incidência de contribuição de melhoria; opinar sobre projetos de urbanização e quaisquer glebas de terra situadas no município, tendo em vista a respectiva legislação e a orientação do CPD; dar pareceres e informações sobre assuntos referentes ao plano diretor; executar trabalhos topográficos em geral e fornecer aos órgãos competentes do DO os elementos necessários à locação e nivelamento de logradouros atingidos pelo plano diretor, bem como a demarcação de alinhamentos; efetuar avaliações de imóveis para transações em que seja o município o interessado.*

#### **a) Seção de Planejamento Urbanístico (OU-SP)**

*Manter atualizada a planta representativa do plano urbanístico da cidade, com indicações de zoneamento, traçado de avenidas, ruas e praças, cruzamentos e outros dados aprovados pelo CPD, bem como gráficos, painéis, maquetes e estudos de detalhes do plano diretor; realizar estudos sobre o plano urbanístico da cidade, bem como planejamentos, parciais a ele relativo, visando seus aperfeiçoamentos e ajustamento aos problemas supervenientes; projetar obras de arte de grande porte, bem como detalhes arquitetônicos relativos ao plano urbanístico da cidade; agrupar os elementos construtivos dos estudos e planos a serem submetidos ao CPD, efetuar seu encaminhamento e manter arquivo dos aprovados ou rejeitados por aquele órgão; dar parecer sobre assuntos relacionados com o plano diretor e com a orientação traçada pela legislação respectiva ou pelo CPD; examinar projetos de loteamento e urbanização de áreas pertencentes a particulares e de glebas de terra destinadas pelo município a núcleos residenciais populares, subordinando-os à legislação correspondente e à orientação traçada pelo CPD, bem como de subdivisão de terrenos e de modificações em arruamentos já aprovados; efetuar o arquivamento das plantas de todos os loteamentos aprovados, fornecendo cópias das plantas arquivadas aos órgãos da prefeitura e particulares, neste caso mediante pagamento.*

#### **b) Seção de Cadastro (OU-SC)**

*Manter atualizada a planta topográfica e cadastral do município, promovendo ou executando, periodicamente, os trabalhos geodésicos, topográficos, de reambulação e de desenho que se tornem necessários; executar levantamentos topográficos e cadastrais destinados a estudos e planejamentos urbanísticos, projetos de abertura de vias públicas e outros trabalhos de grande porte a cargo do DO; fornecer aos órgãos competentes do DO, com base em dados colhidos na OU-SP, plantas parciais da cidade com os detalhes exigidos para os trabalhos de locação e nivelamento de logradouros atingidos pelo plano diretor e de demarcação de alinhamentos, colaborando, quando tecnicamente necessário, na execução de tais serviços; informar os pedidos de certidões referentes ao plano diretor, bem como os processos referentes a imóveis por ele atingidos; efetuar e manter atualizada a divisão do município em zonas e estas em setores, para fins de fiscalização, de inspeção de construções e de limpeza pública; realizar avaliações de imóveis para fins de desapropriação, permuta, alienação ou outras transações em que seja o município interessado, emitindo laudos circunstanciados, bem como colaborar com a F-SP no sentido de manter atualizado o registro do patrimônio imobiliário municipal.*

#### **c) Seção de Estudos Financeiros e Pesquisas (OU-SF)**

*Determinar orçamentos globais da realização previstos no plano diretor ou em planejamentos outros a serem estudados ou já aprovados pelo CPD; planejar a incidência da contribuição de melhoria em cada plano em que, nos termos de legislação vigente, seja ela aplicável, organizando, com a colaboração dos demais órgãos competentes, o respectivo projeto técnico-financeiro; estudar as possibilidades econômicas de execução de qualquer empreendimento previsto no plano diretor ou com ele relacionado, bem como a estabilidade financeira de soluções porventura apresentadas; fornecer ou orientar o fornecimento ao DF, dos elementos necessários à realização da cobrança de contribuições de melhoria; realizar quaisquer estudos de ordem econômico-financeira relativos à execução de serviços de utilidade pública, em colaboração com os órgãos respectivos; efetuar pesquisas sociais, econômicas e outras complementares ao plano urbanístico da cidade; elaborar projetos de lei e de regulamento sobre matéria de sua competência e sobre quaisquer outros assuntos da alçada do CPD.*

#### **d) Setor de Administração (OU-StA)**

##### **4.1.2 Divisão de Viação (O-DV)**

- a) Seção de Obras Novas (OV-SO)
- b) Seção de Conservação de Vias Públicas (OV-SC)
- c) Seção de Estradas de Rodagem (OV-SE)
- d) Seção de Máquinas Rodoviárias (OV-SM)
- e) Setor de Administração (OV-Sta)

##### **4.1.3 Divisão de Edificações (O-DE)**

- a) Seção de Licenciamento para Construções (OE-SL)
- b) Seção de Inspeções e Vistorias (OE-SV)
- c) Seção de Construção e Conservação de Próprios (OE-SP)
- d) Administração de Cemitérios (OE-AC)
- e) Setor de Administração (OE-Sta)

##### **4.1.4 Serviço de Praças e Jardins (O-SPJ)**

4.1.5 Serviço de Limpeza Pública (O-SLP)

4.1.6 Seção de Administração (O-SA)

4.2 Departamento de Água e Esgotos (DAE)

4.3 Departamento de Assistência e Instrução (DAI)

## **5. ÓRGÃO AUTÁRQUICO DE ATIVIDADES FINS**

5.1 Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP)

## **ANEXO AA | Atribuições e estrutura do GAPLAN**

### **ATRIBUIÇÕES (PA, Decreto 3.926/1969)**

- I. Estabelecer a coordenação dos planos e programas de trabalho elaborados pelas diferentes Unidades Administrativas;
- II. Promover a integração, num Plano global de governo, dos serviços atribuídos às Autarquias Municipais;
- III. Opinar sobre alterações na Estrutura Administrativa do Município quando estas afetarem a coordenação do planejamento integrado;
- IV. Proporcionar o entrosamento das atividades municipais com os serviços de competência de outras esferas do Poder Público a fim de evitar paralelismos de ação;
- V. Coordenar os convênios de que o Município seja parte com o propósito de mensurar o seu alcance global e de incorporá-los na ação planejada do Governo;
- VI. Analisar os orçamentos do Estado e da União e sugerir providências relativas à sua aplicação na área do Município;
- VII. Estabelecer e manter contatos com entidades ou organismos financeiros nacionais e internacionais com vistas as suas exigências em termos de estudos e projetos para solicitação de financiamento para obras e serviços, informando os respectivos órgãos interessados;
- VIII. Coordenar as promoções e divulgações que o Município realizar quando estas se refiram a estudos e projetos, obras ou serviços enquadrados no Plano Geral do Governo;
- IX. Coordenar estudos e trabalhos que digam respeito à área metropolitana de Porto Alegre.

#### **§ 2º Compete, ainda, ao GAPLAM:**

- I. Dentro dos limites da estimativa da receita e a programação financeira de desembolso, de competência da Secretaria Municipal da Fazenda, elaborar as propostas anuais de orçamento e os planos plurianuais da Administração Centralizada do Município e promover a sua consolidação com os das Autarquias Municipais;
- II. Coordenar os pedidos de créditos adicionais condicionando-os ao parecer e aos recursos apontados pela Secretaria Municipal da Fazenda, e elaborar os competentes projetos;
- III. Exercer o controle da execução orçamentária no que respeita ao cumprimento dos programas de trabalho, realização de obras e prestação de serviços;
- IV. Elaborar as mensagens relativas à prestação de contas do Prefeito à Câmara Municipal.
- V. Reunir e sistematizar dados estatísticos municipais ou outros de seu interesse;
- VI. Exercer outras atividades que objetivem a harmonização da ação administrativa do Governo em seus diferentes setores.

### **ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES (PA, Decreto 4.288/1971)**

#### **1. Setor de Administração**

*Receber, registrar, distribuir e controlar o andamento de papéis; organizar e manter o arquivo geral e fichário; executar o serviço geral de datilografia; emitir guias de pagamento; administrar o material de consumo, bem como os bens patrimoniais do Gabinete; receber o boletim de pessoal assinalando a matéria de interesse do Gabinete e de seu pessoal, fazendo-o circular diariamente; exercer as tarefas relacionadas com a administração de pessoal; atender as demais tarefas administrativas do Gabinete.*

#### **2. Serviço De Estatística**

*Coletar dados e informações estatísticas em todas as áreas de atividades do Município ou fora dela quando o interesse da Administração o exigir; proceder à tabulação e à apuração dos dados operacionais coletados bem como a sua análise, objetivando a identificação de tendências; promover o permanente aperfeiçoamento dos processos de coletas, análise e divulgação da estatística municipal; sistematizar e divulgar através de eficiente meio de divulgação os dados e informações coligidas.*

#### **3. Coordenação Do Planejamento Setorial e Estudos Especiais**

*Coordenar as atividades dos representantes do GAPLAM, junto aos Núcleos Setoriais de Planejamento; identificar as alternativas na esfera Municipal em termos de realização de obras e prestação de serviços; desenvolver critérios de hierarquização das alternativas referidas no item anterior com vistas à preparação de decisão do Executivo Municipal; articular-se com a Coordenação de Relacionamento Externo, tendo em vista a consolidação dos planos e programas, objetivando a visualização global da atividade Municipal; elaborar os planos plurianuais de investimento, criando as condições necessárias à sua permanente atualização e eventual reformulação; articular-se com a Coordenação de Programação e Execução Orçamentária objetivando os ajustamentos entre o orçamento*

*anual e plurianual; zelar pela observância das disposições legais no que sujeita às normas e atribuições de planejamento local e transmiti-las aos demais órgãos da Prefeitura; efetuar estudos especiais, divulgando-os como forma de motivação para o aperfeiçoamento dos serviços e processos de planejamento; elaborar a justificativa das propostas orçamentárias; promover a unificação do relatório anual e da prestação de contas que o Executivo Municipal apresentará à Câmara Municipal; promover a elaboração de planos de aplicação de Fundos ou Processos Especiais nos termos das legislações específicas.*

#### **4. Coordenação de Programação e Execução Orçamentária**

*Elaborar a proposta anual de orçamento, acompanhar a sua tramitação na Câmara Municipal e providenciar na sua publicação e divulgação; exercer o controle da execução orçamentária no que respeita ao cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços; organizar, periodicamente, quadros e mapas demonstrativos, da marcha da execução orçamentária; propor a abertura e examinar os pedidos de créditos adicionais; elaborar os respectivos projetos e justificativas; desenvolver, junto aos órgãos competentes, fontes de informações que com rapidez e precisão supram - as necessidades da coordenação; exercer o controle de contratos e convênios que tenham repercussão orçamentária; executar os trabalhos mecanográficos relativos à matéria específica de sua competência.*

#### **5. Coordenação de Relacionamento Externo**

*Estabelecer contatos e relacionamentos com organismos públicos com vistas à integração de planos, delegação de atribuições e participação em Recursos e Fundos; manter contatos com entidades e organismos financeiros nacionais e internacionais com a finalidade de conhecer fontes de financiamento para programas, obras e projetos da área municipal; organizar e coordenar com a SMF, cronogramas funcionais de desembolso com vistas à liberação de recursos orçamentários.*

#### **Núcleos Setoriais de Planejamento (NSP)**

*Identificar as alternativas nas áreas específicas de atuação da Unidade respectiva; desenvolver critérios objetivos de hierarquização de tais alternativas; estabelecer com base naqueles, prioridades setoriais, preparando-as para a decisão da autoridade competente; acompanhar a execução dos diversos programas, a partir das informações fornecidas sistematicamente pelos órgãos executores com vistas a uma eventual revisão.*

Estabelecidos em todas as unidades administrativas da administração centralizada e descentralizada do Município, com vistas ao planejamento integrado, e subordinados ao titular de Unidade Administrativa correspondente, constituídos de tantos elementos quanto a natureza e a magnitude dos programas exigirem, e terão como componente um representante do GAPLAM.

#### **Representante do GAPLAM junto aos NSP**

*Inteirar-se dos planos e programas desenvolvidos nas áreas específicas de cada órgão, com a finalidade de facilitar a sua integração no planejamento global; transmitir aos demais componentes do NSP correspondente, os planos e programas de outras áreas da administração; transmitir aos NSP as normas formais e diretrizes gerais no que respeita à integração do planejamento e o estabelecimento de planos plurianuais; funcionar como elo para os assuntos de sua competência e recíproco interesse entre o GAPLAM e os órgãos da Unidade em que atua.*

#### **ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES (PA, Decreto 5.326/1975)**

Órgão central dos sistemas de Planejamento, Orçamento Programa, Informações e Estatística e de Organização Administrativa, tem por finalidade a elaboração e o acompanhamento do Planejamento Global, de forma integrada, da Administração Direta e Indireta.

*Elaborar o Plano Geral do Governo Municipal, compatibilizando-o com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento e coordenar a sua execução; desenvolver e elaborar, a nível estratégico, o planejamento e o controle do uso do solo do Município, considera dos seus aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos; promover a identificação de fontes de recursos, bem como manter contato com organismos públicos e privados e com entidades financeiras nacionais, estrangeiras ou internacionais, com vistas à obtenção de ingressos adicionais para investimentos; coletar e sistematizar dados e informações técnicas, como suporte ao processo de planejamento municipal; elaborar as propostas de orçamento anual e plurianual de investimentos da Administração Centralizada e promover a sua consolidação com as da Administração Indireta; exercer o controle da execução orçamentária; propor a fixação de prioridades na liberação de recursos destinados ao atendimento das despesas, elaborando, juntamente com a SMF, a programação financeira de desembolso; coordenar, acompanhar e controlar os programas setoriais e intersetoriais; examinar previamente as proposições*

*decorrentes da política de pessoal, com vistas à repercussão orçamentária; realizar estudos e pesquisas de natureza social e econômica; coordenar a execução da política de organização administrativa do Executivo Municipal, objetivando sua permanente modernização; elaborar e manter atualizado o Plano Diretor do Município; prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Municipal do Plano Diretor; elaborar e manter atualizado o sistema de Cadastro Técnico do Município; articular-se com o órgão executivo de planejamento da Região Metropolitana, visando ao acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da RMPA; elaborar as mensagens e relatórios das atividades do Executivo; exercer outras atividades que objetivem a harmonização da ação administrativa do Governo, em seus diferentes setores.*

#### **1. Assessoria Especial**

*Prestar assessoramento direto ao Chefe do Gabinete.*

#### **2. Equipe de Apoio Administrativo**

*Órgão setorial dos Sistemas de Pessoal, Material, Documentação e Serviços Gerais, incumbida da realização das atividades a eles inerentes, no âmbito do Gabinete.*

#### **3. Supervisão do Planejamento Urbano**

*Órgão orientador, coordenador e disciplinador do desenvolvimento territorial do Município, incumbido do estabelecimento de diretrizes gerais aos demais órgãos municipais, para o processo de planejamento operacional, com base no Plano Diretor.*

3.1 Coordenação de Estudos Urbanos

3.2 Coordenação do Plano Diretor

#### **4. Supervisão do Planejamento e Programação**

*Elaboração do Plano Geral do Governo, coordenação de planos e programas setoriais e órgão de integração operacional dos Sistemas de Orçamento, Informações e Estatística e Organização Administrativa.*

4.1 Coordenação de Programação do Setor Público

4.2 Coordenação de Programação e Execução Orçamentária

4.3 Coordenação de Modernização Administrativa

4.4 Coordenação de Informação Técnica

## ANEXO BB | Etapas da elaboração do PDDU

A metodologia de trabalho do PDDU estava dividida em quatro etapas.

Avaliação (etapa 1) com o exame do plano, seus aspectos conceituais e os resultados da sua aplicação comparado com os objetivos iniciais. A etapa 1 estava dividida em três subetapas: Pesquisa (subetapa 1), coleta de dados essenciais para melhor conhecimento do plano e da realidade de forma qualitativa; Análise comparativa (subetapa 2) análise dos dados colidos e comparação entre eles, a fim de verificar influências entre aspectos urbanos setoriais; Proposições setoriais (subetapa 3), conclusões objetivas na forma de proposições.

As proposições gerais (etapa 2), a partir das proposições setoriais, visavam a compatibilização do conjunto de setores. Na Conceituação (etapa 2), foram compatibilizadas as propostas de cada setor, a fim de gerar proposições gerais para conduzir às diretrizes para o plano. Foi possível identificar as áreas de contato nas proposições setoriais e a convergência entre setores para definir o zoneamento de uso do solo urbano, base para o desenvolvimento do plano.

Diretrizes para o plano (etapa 3), aferir as diretrizes iniciais, baseado em todas as proposições, para serem fixadas as diretrizes definitivas para o plano. A elaboração do plano reavaliado (etapa 3) foi a integração dos setores, compostos por três grupos principais – 3A, 3B e 3C – com origem no zoneamento de usos do solo urbano. O grupo 3A ficou responsável pela elaboração dos vários zoneamentos complementares ao zoneamento de uso do solo, incluindo vias ou zonas com recuos de jardins. O grupo 3B ficou responsável pela elaboração dos planos setoriais já indicados a serem desenvolvidos paralelamente ao grupo 3A. O grupo 3C ficou responsável pela elaboração do plano de parcelamento do solo urbano, com atuação simultânea a dos grupos 3A e 3B. O produto da etapa foi o plano diretor reavaliado, com peças gráficas (plano físico) e minuta de lei, de modo a abranger todos os setores considerados. O material foi apresentado aos secretários municipais, ao CPD e ao Prefeito.

Elaboração do plano (etapa 4), composto pelas seguintes peças: plano físico, legislação urbana, instrumentos de aplicação e planos setoriais<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Plano Setorial é entendido como “[...] o desenvolvimento mais detalhado de certos aspectos do plano geral, tais como: transporte, lazer, área central, etc... A identificação destes planos, embora alguns já são evidentes, será estabelecida pela própria reavaliação do Plano Diretor, que incidirá sua prioridade de elaboração” (PMPA, 1976, p. 29).

## ANEXO CC | PDDU – Seminário de Compatibilização (1977) – Participantes e Áreas Temáticas (AT)

Cargo / Função	Participante	Formação
<b>Coordenação Geral</b>		
SPM – Secretário da SPM	Carlos Veríssimo de Amaral	Economista
SPM – Supervisor	Claúdio Ferraro	Arquiteto
SPM – Coordenador	José Morbini	Arquiteto
SPM – Gerente Técnico do PROPLAN	Moacyr Moojen Marques	Arquiteto
METROPLAN	Paul Nigaard	Arquiteto
BNH	Laís Salengue	Arquiteta
<b>AT 1 – Planos Existentes</b>		
Coordenador	Paul Nigaard	Arquiteto
	Maria Inês Cândido	Engenheira
	Maria Celina O. Eskinazi	Arquiteta
<b>AT 2 – Infraestrutura Urbana</b>		
Coordenador	Herculano F. C. Pinto	Engenheiro
	Eduardo P. Valente	Engenheiro
<b>AT 3 – Economia</b>		
Coordenadora	Otília Carrion	Economista
	Sergio Lerina	Economista
	Guilherme Perez Cabezas	Economista
<b>AT 4 – Sociologia</b>		
Coordenador	Jorge H. Jenkins	Sociólogo
	Nara Jane Marques	Sociólogo
	Sergio Mariani	Estatístico
<b>AT 5 – Geografia e Evolução Urbana</b>		
Coordenador	Lineu Castello	Arquiteto
Coordenadora	Dóris Müller	Arquiteta
	Yara Castello	Arquiteta
	Celia Ferraz de Souza	Arquiteta
	Sérgio Roberto Gouvêa	Geólogo
<b>AT 6 – Ambiente Natural e Biofísico</b>		
Coordenador	Manuel Luiz P. G. Lucas	Arquiteto
	Luiz Fernando Rigotti	Agrônomo
	Sandor Arvino Grees	Geólogo
	Lígia Brustoloni Klein	Arquiteta
<b>AT 7 – Lazer Cultura e Paisagem Urbana</b>		
Coordenadora	Arlete Schneider Sauer	Arquiteta
	Claudia Obino Frota	Arquiteta
	Julio N.B. Curtis	Arquiteta
<b>AT 8 – Circulação e Transporte</b>		
Coordenador	João Paulo U. Pohlmann	Arquiteto
	Celso Fernando F. da Silva	Arquiteto
	Estela Spritzer	Arquiteta
<b>AT 9 – Estrutura Urbana</b>		
Coordenador	Léo Ferreira da Silva	Arquiteto
	Lígia Bergamaschi Botta	Arquiteta
<b>AT 10 – Habitação</b>		
Coordenadora	Elaine Salette Modesti	Arquiteta
	Nathan Maltz	Arquiteto
	Eliane D'Arrigo Green	Assistente Social
<b>AT 11 – Legislação</b>		
Coordenador	Manoel André da Rocha	Advogado

	Maria Helena Souza Fischer	Advogado
	Antonio Xavier	Arquiteto
<b>AT 12 – Equipamento Urbano e Saúde Pública</b>		
Coordenadora	Jussara Maria Tagliani Lopez	Arquiteta
	Clélia Palhares	Arquiteta
	Marilú Maraschin	Arquiteta
<b>AT 13 – Processamento de Dados</b>		
Coordenador	Aristeu J. dos Santos	Economista
	José Enoir Loss	Engenheiro

Fonte: elaborado por Tochetto.

## **ANEXO DD | Ampliação da Estrutura da SPM**

### **Atribuições ampliadas pelo PDDU (PA, Lei 43/1979)**

- I. orientar e dirigir a elaboração e revisão dos planos e programas atinentes ao desenvolvimento urbano do Município, visando à sua permanente atualização;
- II. coordenar a revisão e consolidação dos planos e programas setoriais, quando implicarem no desenvolvimento urbano do Município;
- III. coordenar a programação dos investimentos necessários à implantação de planos, programas e projetos, gerais e setoriais de desenvolvimento urbano;
- IV. orientar os órgãos competentes do Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano para que seus objetivos sejam alcançados;
- V. articular-se com a União, Estado, Região Metropolitana de Porto Alegre e com os demais Municípios, no âmbito dos respectivos órgãos de planejamento, mediante intercâmbio de informações e experiências, visando a compatibilização dos sistemas de planejamento urbano e metropolitano

### **Estrutura Ampliada (PA, Decreto 7.109/1979)**

3. Supervisão do Planejamento Urbano
  - 3.1 Coordenação de Estudos Urbanos
    1. Unidade de Estudos socioeconômicos
    2. Unidade de Equipamentos Urbanos
    3. Unidade de Circulação e Transportes
    4. Unidade de Estrutura Urbana e Biofísica
  - 3.2 Coordenação de Planos Locais
    1. Unidade de Estudos Locais
    2. Unidade de Planos Especiais
  - 3.3 Coordenação de Projetos Urbanos
    1. Unidade de Planejamento Viário
4. Supervisão do Planejamento e Programação
  - 4.1 Coordenação de Programação do Setor Público
  - 4.2 Coordenação de Programação e Execução Orçamentária
  - 4.3 Coordenação de Informação Técnica

### **Estrutura Ampliada (PA, Decreto 8.572/1985)**

3. Supervisão do Planejamento Urbano
  - 3.1 Coordenação de Estudos Urbanos
    1. Unidade de Estudos Socioeconômicos
    2. Unidade de Estrutura Urbana e Biofísica
    3. Unidade de Circulação e Transportes
    4. Unidade de Equipamentos Urbanos
    5. Unidade de Uso do Solo
  - 3.2 Coordenação de Planos Locais
    1. Unidade de Planos Especiais
    2. Unidade de Estudos Locais
  - 3.3 Coordenação de Projetos Urbanos
    1. Unidade de Planejamento Viário
    2. Unidade de Análise e Detalhamento
  - 3.4 Coordenação de Informação e Processamento
    1. Núcleo de Expediente
    2. Unidade de Registros e Processamento
    3. Unidade de Informação Urbanística
    4. Unidade de Alinhamento e Infraestrutura

- 5. Unidade de Documentação
- 3.5 Coordenação de Cartografia e Projetos Geométricos
  - 1. Unidade de Cartografia
  - 2. Unidade de Projetos Geométricos

## **ANEXO EE | Estrutura e atribuições da SPM (PA, Decreto 8.572/1985)**

*A Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), diretamente subordinada ao Chefe do Executivo e com atuação no setor de Planejamento, tem por finalidade administrar as atividades relativas ao Planejamento Urbano, Orçamento-Programa, Informações Técnicas e Estatísticas do Município.*

### **1. Secretário**

#### **2. Assessoria Especial - AE**

*Órgão incumbido de prestar assessoramento direto ao Secretário*

*Prestar assessoramento técnico ao Secretário nos assuntos que lhe forem submetidos; auxiliar o Secretário no exercício das atribuições que lhe são pertinentes; examinar os expedientes submetidos à consideração do Secretário, solicitando as diligências necessárias à sua perfeita instrução; emitir pareceres técnicos, por determinação do Secretário; efetuar estudos, realizar pesquisas, reunir dados e colher informações visando ao perfeito desempenho das funções da Secretaria; organizar e manter atualizado material de consulta referente a assuntos de competência da Secretaria, especialmente legislação, estudos e literatura sobre planejamento, inclusive Biblioteca; sugerir a elaboração de projetos e programas de trabalho, em coordenação com os demais órgãos da Secretaria, bem como examinar os que lhe sejam encaminhados, visando, inclusive, o estabelecimento de prioridades com relação às medidas a serem atingidas; articular-se permanentemente com as demais Secretarias com vistas à compatibilização e integração do planejamento geral da Prefeitura; coordenar e acompanhar a elaboração e/ou execução de projetos especiais de duração temporária, por determinação expressa do Secretário; exercer outras atividades pertinentes ou que, lhe forem delegadas.*

#### **3. Equipe de Apoio Administrativo (EAA)**

*Órgão de coordenação e controle das atividades relativas a pessoal, material, patrimônio, documentação e serviços gerais, como agente setorial dos respectivos sistemas no âmbito da Secretaria.*

##### **3.1 Núcleo de Expediente e Pessoal (NEP)**

*Registrar e distribuir os expedientes recebidos, acompanhando seu andamento interno, bem como informar aqueles que versem sobre assunto de sua competência; redigir e preparar a correspondência do órgão, promovendo o seu encaminhamento, bem como executar trabalhos de datilografia e mecanografia próprios ou que lhe forem determinados; organizar e manter atualizado o material de consulta relativo à legislação municipal e, em especial, a de pessoal, bem como manter numeração codificada e ordenada, por espécie, de todos os documentos originários da SPM; promover a publicação de atos ou documentos relacionados ou de interesse da SPM, bem como afixar, no quadro mural de comunicação local, os que forem de interesse do público ou dos servidores; organizar e manter atualizado registro sintético da vida funcional dos servidores lotados na SPM; elaborar a folha de efetividade dos servidores da Secretaria, comunicando férias, licenças e outras ocorrências ao órgão central de registros, bem como elaborar, em colaboração com as demais chefias da Secretaria, a escala de férias dos servidores; exercer controle sobre a movimentação interna do pessoal da SPM efetuando os respectivos registros; reunir dados e elaborar o relatório mensal e anual da Equipe de Apoio Administrativo, bem como participar na elaboração dos relatórios mensais e anuais das Supervisões e do relatório geral da SPM; cumprir as normas e diretrizes emanadas dos órgãos centrais dos Sistemas de Pessoal e Documentação; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

##### **3.2 Núcleo de Material e Orçamento (NMO)**

*Elaborar, em colaboração com as demais chefias da Secretaria, a previsão do material necessário ao desenvolvimento das atividades dos diversos órgãos da SPM, bem como coligir dados que permitam o estabelecimento de previsões de consumo e de compra; requisitar o material, na forma da legislação em vigor, estocando-o entre as diversas unidades da Secretaria; manter atualizado o controle de estoque e responsabilizar-se pela guarda e conservação do material disponível, bem como elaborar balancetes mensais e o balanço anual do material consumido e estocado; colaborar na formação do abastecimento das necessidades dos programas e projetos da Secretaria, incluindo análise de consumo e disponibilidade de material; manter atualizado o registro patrimonial dos bens móveis da Secretaria, bem como elaborar na época própria o inventário anual, informando as modificações ocorridas ao órgão Central do Patrimônio; promover a conservação e conserto do material em uso na Secretaria, bem como recolher ao órgão competente o material sem recuperação ou inservível; controlar as dotações orçamentárias da Secretaria, mantendo atualizados todos os elementos necessários ao controle das verbas e suas aplicações, bem como informar sua utilização e disponibilidades; controlar os bloqueios ou*

*congelamentos de dotações da Secretaria, de acordo com os programas e projetos desenvolvidos, sempre que determinados pela autoridade superior; proceder ao comprometimento e empenho de todas as despesas efetuadas de acordo com as dotações e rubricas orçamentárias da SPM; manter controle sobre as despesas duodecimais da Secretaria; colaborar com dados e outros subsídios, na formulação da proposta orçamentária das diversas unidades, bem como participar, juntamente com a Coordenação de Programação e Execução Orçamentária, na elaboração da consolidação da proposta orçamentária da Secretaria; controlar as solicitações de suplementação de verbas, da SPM; colaborar no processo de licitações, com base nos dados fornecidos pelos diversos órgãos da Secretaria; cumprir as normas e diretrizes emanadas dos órgãos centrais do Sistema de Orçamento e Material; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

### **3.3 Núcleo de Serviços Gerais (NSG)**

*Coordenar e controlar os serviços de portaria e zeladoria; exercer o controle nos locais de entrada e saída de pessoas, orientando-as e encaminhando-as aos diversos órgãos da Secretaria; zelar pelo uso, manutenção e conservação dos móveis, equipamentos e instalações da Secretaria; zelar pela boa aplicação do material de consumo sob sua responsabilidade; promover os serviços de manutenção e conservação das redes hidráulicas e elétricas das instalações da SPM, bem como manter permanente vigilância sobre as instalações de defesa e prevenção contra incêndio da Secretaria; realizar ou controlar a execução dos serviços de limpeza interna da sede da SPM; coordenar e controlar as atividades relativas aos serviços de transportes necessários aos diversos órgãos da Secretaria; cumprir as normas e diretrizes emanadas do órgão central do Sistema de Serviços Gerais; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

## **4. Supervisão do Planejamento Urbano (SPU)**

*Órgão de orientação e integração operacional das atividades relativas ao Sistema Municipal de Planejamento Urbano.*

### **4.1 Coordenação de Estudos Urbanos (CEU)**

*Órgão de estudos, pesquisas, elaboração de critérios e diretrizes básicas ao planejamento urbano, bem como da revisão e reavaliação da legislação urbanística do Município.*

#### **4.1.1 Unidade de Estudos Socioeconômicos**

*Estudar, identificar e explicar os processos econômicos, sociais e políticos que atuam na organização do espaço urbano com vistas a propor diretrizes e medidas adequadas ao nível de aspiração da população; estudar o processo de demanda do solo urbano e a evolução da ocupação da terra pela população e as diferentes atividades, analisando as tendências e o direcionamento da expansão urbana, no sentido de fornecer subsídios à elaboração de diretrizes do crescimento urbano; elaborar estudos explicativos sobre as formas de produção e de apropriação do espaço municipal pelos diversos setores sociais; realizar estudos relativos à estratificação social de Porto Alegre, identificando as áreas do município onde os diversos estratos se localizam; analisar o processo demográfico no Município, identificando suas tendências de crescimento, bem como a mobilidade infra urbana da população; elaborar estudos e programas que visem à implantação da participação comunitária prevista na Lei Complementar nº 43/79; efetuar estudos a respeito da organização e do movimento comunitário no Município com vistas a obter maior compreensão deste tipo de manifestação a fim de subsidiar e/ou alterar a atual legislação nos aspectos relativos à sua implementação; promover encontros e debates com a comunidade das diversas zonas comunitárias no sentido de discutir e aperfeiçoar a proposta de regulamentação da participação comunitária no Plano Diretor; coordenar e acompanhar a implantação da regulamentação da Participação Comunitária através de experiências piloto junto às UTPs; realizar reuniões com Associações de Moradores com a finalidade de esclarecer e debater as propostas às aspirações e necessidades da comunidade; proceder estudos com a finalidade de identificar as principais funções da cidade, ou parte dela, tendo em vista a revisão da legislação urbanística, quando esta se fizer necessária; elaborar estudos visando identificar a oferta de bens e serviços nas Unidades Territoriais, bem como sua adequação às reais necessidades da população e bem-estar da mesma; estudar os fenômenos urbanos e sua relação com os equipamentos sociais, dimensionando as principais carências da população, propondo padrões urbanos adequados às suas necessidades; analisar a segregação racial do Município suas implicações a nível urbano, identificando as formas de assentamento habitacional, especialmente sobre as vilas populares, procurando definir critérios e alternativas para a política da habitação popular, adequando as propostas às aspirações e necessidades da comunidade; assessorar as diversas unidades e grupos do trabalho no sentido de viabilizar pesquisas sociais empíricas através da definição de métodos e técnicas de investigação; elaborar séries e estudos estatísticos que proporcionem o necessário apoio ao planejamento urbano, através da sistematização dos dados; coordenar e realizar na UESE, pesquisas de campo, definindo metodologia, treinando pesquisadores, tabulando*

*informações e elaborando relatórios de pesquisa; realizar estudos setoriais da atividade econômica do município, com vistas a identificar os fenômenos de natureza econômica, que estejam servindo de entrave ao adequado desenvolvimento do espaço territorial; analisar periodicamente a evolução da estrutura econômico-financeira do município, identificando tendências quanto à localização das atividades econômicas, fornecendo subsídios à revisão e reavaliação do Plano Diretor; fornecer apoio disciplinar mediante estudos e trabalhos teórico-práticos de cunho econômico-social, a fim de contribuir com o desenvolvimento urbano; elaborar estudos com a finalidade de avaliar o comportamento do setor industrial no que diz respeito à classificação, geração de empregos e ao impacto tributário verificando a participação deste setor econômico no processo de desenvolvimento urbano, e propor alterações quando estas se fizerem necessárias; prestar orientação e participar de trabalhos de pesquisas socioeconômicas a serem desenvolvidos por órgãos da administração direta ou indireta do município, evitando, desta forma, a duplicidade da ação e propiciando uniformidade aos dados coletados; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

#### **4.1.2 Unidade de Estrutura Urbana e Biofísica**

*Definir, em conjunto com a Coordenação e Chefes de Unidades os planos e programas especiais e ações permanentes a serem desenvolvidos pela CEU, compatibilizando-os com os planos e trabalhos da Supervisão do Planejamento Urbano; acompanhar de forma sistemática os programas especiais e ações permanentes desenvolvidos na CEU, buscando uma articulação das propostas interdisciplinares setoriais com a estrutura física e estrutura dinâmica vigente; co-participar na divulgação, junto às demais Coordenações, Supervisões e Secretarias, dos Programas especiais desenvolvidos pela CEU; avaliar sistematicamente as variáveis da estrutura dinâmica e ajustes ou revisões de estrutura física, objetivando a permanente adequação ao modelo espacial do Município; revisar e ajustar a Divisão das áreas territoriais do Município, a saber: zona urbana intensiva, zona urbana extensiva e zona rural; instituir e revisar limites e definição de regime urbanístico nas Áreas Funcionais: de interesse público, de interesse urbanístico (áreas de recuperação urbana, áreas de indução ao crescimento urbano e áreas de contenção) e de interesse ambiental (áreas de interesse paisagístico cultural); co-participar na compatibilização das propostas inter Coordenações e Secretarias quando do detalhamento das Áreas Funcionais de Interesse Ambiental de Preservação Permanente; participar na elaboração e implantação do plano e prioridades para ocupação do solo na Área Urbana Intensiva; participar na definição ou revisão das zonas de uso; definir áreas de indução ao crescimento urbano; estabelecer, reavaliar ou ajustar, sempre que necessário, as previsões do 1º PDDU, quanto ao Regime Urbanístico e divisão territorial; compatibilizar propostas elaboradas na CEU quanto aos padrões específicos e traçado viário; definir padrões, critérios e interpretações para a aplicação dos dispositivos de controle das edificações; compatibilizar e adequar os processos administrativos aprovados antes da vigência da Lei Complementar nº 43/79, com o traçado, regime urbanístico e padrões atuais; co-participar na divulgação junto às demais Coordenações, Supervisões e Secretarias dos programas de rotina desenvolvidos pela CEU; registrar e divulgar na Coordenação de Estudos Urbanos a Legislação Urbanística Complementar, assim como dos pareceres e interpretações referentes à Lei Complementar nº 43/79; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

#### **4.1.3 Unidade de Circulação e Transporte**

*Dar suporte teórico e metodológico às gestões do 1º PDDU visando a implementação do modelo de distribuição funcional proposto para a cidade; desenvolver os estudos constantes das diretrizes do 1º PDDU quanto à circulação e aos transportes; compatibilizar proposições de nível local e da região metropolitana, provindos da SMT, EBTU, METROPLAN, CEIPO TRENSURB - Núcleo Metropolitano, com as proposições do 1º PDDU; proceder pesquisa sistemática para uma avaliação permanente do modelo de circulação e transporte, previsto no 1º PDDU, propondo as medidas necessárias para a sua reavaliação; elaborar diretrizes sobre vias de circulação junto a estações, terminais, áreas de acesso, viadutos, elevadas e novos traçados viários, bem como a análise de áreas necessárias a sua implantação; realizar estudos visando o planejamento global de circulação nas vias públicas e traçar critérios para o seu detalhamento; desenvolver estudos de avaliação de impacto ambiental, tanto de propostas urbanísticas e/ou circulação, quanto de propostas setoriais da área de circulação sobre o conjunto da estrutura urbana; informar expedientes e emitir pareceres relacionados com as atividades de circulação e transportes; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

#### **4.1.4 Unidade de Equipamentos Urbanos**

*Estabelecer e avaliar a metodologia, conceituação, diretrizes e critérios, padrões e índices relacionados com equipamentos de lazer e cultura em consonância com as demais áreas de governo municipal, estadual e federal; levantar e atualizar dados e informações referentes aos equipamentos relacionados no grupamento 3.6 do anexo 7/1 da Lei Complementar nº 43/79; formular critérios para a escolha de locais destinados aos equipamentos de lazer e cultura; co-participar de estudos para a definição de padrões diferenciados, tendo em vista sua adequação*

as diferentes situações dentro da cidade; diagnosticar carências por UTP para os equipamentos acima mencionados, bem como definir critérios para subsidiar uma política da implantação dos mesmos; elaborar estudos e definir critérios, padrões e outros elementos subsidiários para a implantação de equipamentos urbanos especiais tais como órgãos de administração, segurança pública, sepultamento ou cremação, templos e locais de culto em geral, entre outros; coparticipar no estudo de áreas funcionais de interesse ambiental para fixação de diretrizes, delimitação e detalhamento; analisar e emitir pareceres em processos administrativos que motivem diretrizes e envolvam conceituação de equipamentos urbanos, definição ou reavaliação de padrões referentes aos mesmos; traçar diretrizes e definir critérios e padrões relacionados com a necessidade e localização dos equipamentos de saúde pública, atendendo planos estabelecidos a nível municipal, estadual e federal; revisar, conceituar e dimensionar as atividades e os equipamentos de saúde a partir da classificação de Atividades - anexo 7/1 do 1º PDDU; diagnosticar carências, por áreas específicas da cidade, dos equipamentos básicos de saúde bem como definir critérios para subsidiar uma política de implantação dos mesmos; elaborar estudos e emitir pareceres em processos administrativos que motivem diretrizes e que envolvam a conceituação e a localização de equipamentos e serviços de saúde (consultas, viabilidades); acompanhar o desenvolvimento dos serviços de infraestrutura urbana definidos no art. 274 da Lei Complementar nº 43/79 registrando suas alterações; estudar as influências dos serviços de infraestrutura sobre a estrutura urbana e propor medidas de compatibilização; manter contatos com os órgãos concessionários dos diversos serviços, em especial com seus órgãos de planejamento, visando conhecer seus planos de expansão e promover sua compatibilização com as diretrizes do 1º PDDU; pesquisar, sistematizar e analisar dados referentes à infraestrutura com vistas a detectar carências e estabelecer as prioridades de desenvolvimento; registrar em nível de UTP os diversos serviços de infraestrutura caracterizando as áreas que devem ficar livres de edificações; estudar os planos de desenvolvimento setoriais, visando a reserva de área e outras medidas que viabilizem no futuro, sua implantação; manter controle da altura das edificações para adequação ao Plano de Proteção do Aeroporto Salgado Filho e, também, com a liberação das faixas de micro-ondas da CRT e Embratel; prestar assessoramento, nos assuntos de sua competência, a outras Coordenações, em especial à CIP na emissão de DMs; participar de programas especiais em conjunto com outras áreas; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.

#### **4.1.5 Unidade de Uso do Solo**

Estudar os reflexos da distribuição e configuração das atividades inerentes aos centros urbanos, tendo por objetivo a definição de diretrizes e padrões para a ocupação do solo e reavaliar as propostas expressas na Lei Complementar nº 43/79; analisar expedientes referentes a identificação, enquadramento, distribuição e condicionantes de implantação das atividades instaladas, para aprovação de projetos ou licenciamento das mesmas, quando não regulamentadas; analisar expedientes referentes à consulta de viabilidade das atividades sujeitas a exame caso a caso, quando não regulamentados critérios de análise; participar de trabalhos que envolvam estudos, diretrizes de implantação e modificações dos usos e atividades pertinentes à sua área de competência; compilar informações a partir de dados disponíveis objetivando detectar os vazios urbanos e promover estudos para definir condicionantes, prioridades de ocupação e outros itens referentes à distribuição espacial; reavaliar e aferir a evolução e o comportamento das UTRs, face às propostas da lei, baseados na pesquisa de homogeneidade das mesmas; definir padrões e tipologias residenciais diferenciados a partir dos vários níveis socioeconômicos constatados; estudar as atividades industriais, relativas à conceituação, tipologia das edificações industriais, classificação e estabelecimento de padrões; estudar as áreas industriais no que se refere a classificação, distribuição espacial, evolução e comportamento na malha urbana; compatibilizar as diretrizes metropolitanas visando a adequação, classificação e zoneamento propostos para o Município; estudar as atividades econômicas objetivando sua especial conceituação, classificação e padrões de implantação e distribuição; estudar as áreas de uso comercial e de serviços, envolvendo definição de limites, diretrizes de desenvolvimento, evolução e comportamento na malha urbana, assim como sua conceituação e definição de critérios de organização e padrões de ocupação; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas; desenvolver a atividade do planejamento urbano, promovendo a melhoria da qualidade de vida da população através da preservação do patrimônio ambiental do Município, visando a proteção ecológica dos seus recursos naturais; desenvolver estudos e análises que conduzam a proposição de limites e regime urbanístico mais precisos nas Áreas Funcionais de Interesse Ambiental de Preservação Permanente, instituídas pelo 1º PDDU; estabelecer diretrizes e critérios de ocupação do solo nas Áreas de Preservação Permanente; realizar estudos, levantamentos e análises dos aspectos ecológicos, fisiográficos, biológicos, geológicos, hidrológicos, climáticos, da qualidade de vida e ambiental nas áreas de preservação permanente; promover a avaliação constante do programa de preservação ambiental previsto pelo 1º PDDU; propor a instituição de novas áreas de preservação permanente, conforme previsto em lei, quando as condições ambientais dos locais assim o determinarem; realizar estudos que permitam avaliar a implementação do 1º PDDU no que se refere à áreas de preservação permanente, analisando projetos já implantados segundo diretrizes estabelecidas; realizar análises e estudos para fornecimento de respostas imediatas

*provocadas por expedientes específicos em áreas de preservação permanente; assessorar os diversos setores do Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano no sentido de fornecer subsídios necessários ao desenvolvimento dos trabalhos, no que se refere à preservação dos recursos naturais; participar e coordenar o grupo técnico de estudos em Áreas Funcionais, responsável pela elaboração de análises, diretrizes de ocupação e determinação de regime urbanístico para parcelamento do solo e edificação em áreas funcionais, formado pelas Coordenações CEU, CPL, CPU e pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente; manter contato permanente para intercâmbio de informações, com órgãos e entidades públicos ou privados, de todos os níveis, que desenvolvem atividades voltadas à preservação do patrimônio ambiental, tais como: SMAM, METROPLAN, IBDF, SEMA, SSMA, DNOS.*

#### **4.2 Coordenação de Planos Locais (CPL)**

*Órgão de orientação, coordenação e controle das atividades de estudos e projetos especiais de áreas funcionais de interesse paisagístico e sociocultural.*

##### **4.2.1 Unidade de Planos Especiais**

*Elaborar estudos e diretrizes para as áreas funcionais de interesse paisagístico e sociocultural; estabelecer critérios e diretrizes gerais para a programação visual urbana relacionada com áreas especiais; propor a definição do regime urbanístico para as áreas funcionais, inclusive as revisões e alterações necessárias, de acordo com as diretrizes traçadas pelo 1º PDDU; prestar esclarecimentos aos interessados quanto à legislação em vigor, especificamente quanto ao uso de áreas de preservação cultural, áreas de preservação e paisagem urbana e áreas funcionais; elaborar diretrizes e critérios quanto ao uso de edificações de interesse sociocultural, de conformidade com a orientação estabelecida pelos COMPAHC e CMPDDU; analisar propostas apresentadas pelos interessados quanto ao uso de edificações de interesse sociocultural, observadas as normas do 1º PDDU, Código de Obras do Município e NB 208; prestar informações quanto à legislação vigente relativa ao mobiliário urbano de interesse sociocultural; informar expedientes que versem sobre alvarás, certidões e DMs, relacionados com o uso de áreas funcionais e em edificações de interesse sociocultural; elaborar minutas de leis, decretos, resoluções e pareceres relacionados com as atividades de sua competência; elaborar estudos de compatibilização volumétrica de edificações de interesse cultural com novos prédios vicinais; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

##### **4.2.2 Unidade de Estudos Locais**

*Elaborar estudos especiais de acordo com as normas traçadas pelo 1º PDDU e legislação posterior, mediante determinação superior; elaborar projetos paisagísticos de áreas especiais visando adequá-los à paisagem urbana; informar expedientes que versem sobre atividades de sua competência; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

#### **4.3 Coordenação de Projetos Urbanos (CPU)**

*Órgão de orientação, coordenação e controle das atividades relativas às diretrizes e ao traçado urbano, previstas do 1º PDDU.*

##### **4.3.1 Unidade de Planejamento Viário**

*Elaborar projetos viários a nível de detalhamento previsto pelo 1º PDDU; realizar estudos visando o planejamento global de circulação nas vias públicas e traçar diretrizes gerais para o seu detalhamento, de acordo com o 1º PDDU; informar expedientes que tratam de alterações do traçado viário; prestar informações ao público relacionadas com consultas de viabilidade sobre traçado viário; selecionar e hierarquizar obras prioritárias do sistema viário; efetuar cálculos de área máxima de edificações a ser construída em loteamentos previstos pelo Município e em áreas remanescentes do traçado viário; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

##### **4.3.2 Unidade de Análise e Detalhamento**

*Elaborar planos urbanísticos das UTPs, compreendendo a previsão do traçado urbano, a sua definição e identificação de áreas funcionais; manter permanentemente atualizado o detalhamento do 1º PDDU; examinar e elaborar diretrizes urbanísticas a serem adotadas no parcelamento do solo; examinar e informar expedientes que versem sobre estudos de viabilidade, de acordo com a legislação e diretrizes traçadas pelo 1º PDDU; prestar informações ao público ou em expedientes sobre consultas relativas ao traçado do 1º PDDU, especialmente em relação ao sistema viário e equipamentos urbanos; elaborar minutas de resolução a serem submetidas ao CMPDDU, de assuntos que versem sobre alterações do 1º PDDU ou de novas previsões resultantes de estudos; manter controle dos imóveis com reserva de índice, efetuando análise; de cada caso e propondo aos interessados as medidas previstas no 1º PDDU; apreciar consultas quanto a viabilidade de urbanização de condomínio com*

*acesso através de passagens de servidão; manter cadastro atualizado dos imóveis desapropriados para execução de obras previstas pelo 1º PDDU ou objeto de permuta de índice; executar outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

#### **4.4 Coordenação de Informações e Processamento (CIP)**

*Órgão de orientação, coordenação e controle das atividades de registro, documentação, processamento e atualização das informações resultantes do 1º PDDU.*

##### **4.4.1 Núcleo de Expediente**

*Prestar atendimento ao público informando a dos expedientes, bem como o estágio de processamento dos mesmos; efetuar o registro, controle e distribuição dos expedientes destinados ou distribuídos pela Coordenação de Informações e Processamento; conferir a documentação apresentada pelos interessados por ocasião da solicitação de certidões e demais informações documentadas da competência da Coordenação, com vistas a abertura de expedientes administrativos; elaborar a correspondência normal da Coordenação; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

##### **4.4.2 Unidade de Registro e Processamento**

*Assessorar tecnicamente o público sobre aspectos referentes à legislação do 1º PDDU e legislação complementar que dizem respeito ao uso e ocupação do solo no Território Municipal; registrar os expedientes administrativos dos assuntos referentes ao 1º PDDU; registrar em arquivo próprio, as informações contidas nos expedientes, referentes às etapas do processo administrativo de licenciamento de edificação e aprovação de Parcelamento do Solo, DMs, consultas e estudos de viabilidade urbanística, aprovação de projetos e licenciamentos de edificação e vistorias; manter arquivo atualizado da legislação relativa ao 1º PDDU; manter atualizadas as informações do Arquivo do 1º PDDU, face às alterações e Traçado, Regime Urbanístico e Divisão Territorial; manter atualizados os cadastros das redes de água, esgoto pluvial e sanitário; efetuar a triagem e codificar os expedientes relativos à edificação, parcelamento do solo e alvarás, conforme divisão territorial do 1º PDDU e quanto a localização do imóvel sob todos os aspectos; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

##### **4.4.3 Unidade de Informações Urbanísticas**

*Orientar tecnicamente o público sobre aspectos referentes ao Regime Urbanístico do 1º PDDU no que diz respeito ao uso e ocupação do solo no Município; orientar sempre que entender necessário, o público em geral, no sentido da retificação da documentação dos imóveis; emitir certidões referentes ao 1º PDDU para fins de transações imobiliárias; das decisões do CMPDDU para fins de divulgação aos particulares; de localização de imóveis para fins de descadastramento junto ao INCRA; de operações de reserva de índice com vistas ao registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis; prestar informações para fins de concessão de alvarás, sobre o traçado e Regime Urbanístico do 1º PDDU; prestar informações de sua competência para fins de elaboração de projeto da edificação e de Parcelamento do Solo, através da DM e certidão; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

##### **4.4.4 Unidade de Alinhamentos e Infraestrutura**

*Orientar tecnicamente o público sobre os aspectos referentes a alinhamento e infraestrutura no que diz respeito à ocupação do solo no Município, de acordo com orientação dos respectivos órgãos técnico; prestar informações de sua competência para fins de elaboração de projeto de edificação e de Parcelamento do Solo, através da Declaração Municipal Informativa (DM) e Certidão Informativa das Condições Urbanísticas do solo; prestar informações quanto aos Equipamentos comunitários existentes e previstos pelo 1º PDDU; prestar informações quanto aos Equipamentos comunitários existentes e projetados necessários para fins de elaboração de projetos de edificação e parcelamento do solo; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

##### **4.4.5 Unidade de Documentação**

*Receber, classificar, inspecionar, codificar e ordenar o arquivamento de plantas referentes a levantamentos topográficos, projetos viários, de praças, de prédios municipais e de iluminação viária pública; manter o arquivo de fotos estereoscópicas e ortoprojeção referentes a levantamentos aerofotogramétricos da cidade; classificar e arquivar matrizes de formulários usados pela Secretaria do Planejamento Municipal; atender a consultas formuladas sobre a história da cidade, com base no acervo da Unidade; pesquisar e fornecer elementos para instrução de Expedientes Administrativos; atualizar o traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano sobre as plantas do levantamento aerofotogramétrico; atualizar as plantas do Município de Porto Alegre relativas à Divisão Territorial; confeccionar CQs com base nas plantas de loteamentos aprovados; restaurar e manter atualizadas as plantas referentes aos levantamentos aerofotogramétricos do Município; reproduzir resoluções aprovadas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano para fins de divulgação interna o*

externa à PMPA; atualizar o índice da legislação referente ao 1º PDDU; executar serviços de desenho em geral para todas as Unidades da Coordenação de Informações e Processamento; confeccionar cópias heliográficas, nos sistemas semi-seco e amoniacal, dos originais ou de documentos fornecidos, pelos diversos órgãos municipais; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.

#### **4.5 Coordenação de Cartografia e Projetos Geométricos (CPG)**

Órgão de orientação, coordenação e controle das atividades relativas às redes de referência, levantamentos topográficos, alinhamentos e aerofotogramétrico do Município de Porto Alegre.

##### **4.5.1 Unidade de Cartografia (UC)**

Implantar e zelar pelas redes de referência altimétrica e planimétrica do Município, nos termos do Convênio PMPA/METROPLAN, de acordo com as disposições do Decreto nº 8353/83; providenciar na densificação das redes de referência, acompanhando o desenvolvimento do Município; manter disponíveis e atualizados os mapas do Município com a graficação das redes, bem como as fichas descritivas individuais de todas as referências de nível existentes; organizar e manter os dados da rede de referência planialtimétrica disponíveis, inclusive em condições de serem arquivados através de processamento eletrônico de dados; coordenar os trabalhos topográficos executados pelos diversos órgãos da Administração Municipal, destacando-se o DMAE, DEMHAD, SMF, SMOV, SPM e DEP; atender solicitações das diversas áreas da Administração Municipal relacionadas com trabalhos topográficos, inclusive no caso de serviços a serem contratados e na elaboração de licitações; executar serviços topográficos com objetivo de determinar pontos planimétricos e altimétricos, necessários à aerotriangulação e à restituição aerofotogramétrica; planejar antecipadamente a escolha dos pontos ideais a serem utilizados ou implantados no terreno para fins de apoio terrestre; executar outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.

##### **4.5.2 Unidade de Projetos Geométricos (UPG)**

Executar levantamentos topográficos, localização de arroios, riachos e áreas funcionais, para fins de planejamento urbano e definição de áreas não edificáveis, nos casos em que não for possível através de levantamento aerofotogramétrico; executar trabalhos topográficos por ocasião de desmembramento, remembramento, bem como por ocasião da implantação do traçado viário principal, previsto no 1º PDDU, nos próprios municipais; efetuar levantamentos planimétricos, cadastrais e altimétricos de vias projetadas, para definição e implantação de projetos viários; verificar distâncias entre postos de combustíveis entre estes e estabelecimentos previstos na legislação; conferir, sempre que necessário, levantamentos planialtimétricos apresentados por terceiros; conferir, por ocasião da aprovação, nivelamentos e recuos nos projetos arquitetônicos de aumento ou reforma; fornecer alinhamentos e calcular recuos, conferindo, por ocasião da vistoria, se os prédios atendem ao recuo previsto; efetuar levantamentos topográficos e implantação de projetos em plantas; pesquisa e catalogação de dados com definição de alinhamentos; levantamentos para fins de desapropriações e cálculo para uso do artigo 170 da Lei Complementar nº 43/79; efetuar cálculos de projetos geométricos, desenhos topográficos, cópias e verificação analítica de levantamentos topográficos apresentados por terceiros; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.

#### **5. Supervisão do Planejamento e Programação (SPP)**

Órgão de orientação e integração operacional das atividades relativas a programas, projetos, orçamento e informações técnicas e estatísticas do Município.

##### **5.1 Coordenação de Programação do Setor Público (CPSP)**

Órgão de orientação, coordenação e controle das atividades, programas integrantes do Plano Geral do Governo Municipal, e de programas e projetos a serem propostos a outras esferas de governo.

Coordenar a execução do Plano Geral do Governo Municipal, promovendo a sua compatibilização com a execução das políticas nacional, estadual e metropolitana; coordenar e controlar a execução dos programas setoriais e Inter setoriais; estudar e propor recursos a serem utilizados na cobertura das despesas programadas; promover a identificação de fontes e a análise de recursos, bem como estabelecer e manter contato com organismos públicos e privados e com entidades financeiras, nacionais ou internacionais, com vistas à obtenção de fundos para investimentos; realizar estudos e pesquisas de natureza econômica e financeira; propor, em conjunto com a Coordenação de Programação e Execução Orçamentária, a fixação de propriedades na liberação de recursos destinados ao atendimento das despesas, elaborando, juntamente com a SMF, a programação financeira de desembolso; controlar e manter o acompanhamento dos fundos e programas em execução no Município; fazer permanente acompanhamento da dívida contratada pelo Município, inclusive da Administração Indireta, mantendo a posição atualizada dos empréstimos internos e externos; traçar diretrizes aos órgãos setoriais para a

*elaboração dos relatórios parciais bem como elaborar o relatório anual do Município; elaborar minutas de projetos de lei e contratos de empréstimos que dependam de autorização legislativa; exercer atividades que objetivem a harmonização da ação administrativa do Governo, em seus diferentes setores; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

### **5.2 Coordenação de Programação e Execução Orçamentária (CPEO)**

*Órgão de orientação, coordenação e controle das atividades relativas a elaboração do orçamento e acompanhamento de sua execução.*

*Elaborar propostas dos orçamentos anual e plurianual de investimentos da Administração Direta e promover a sua consolidação com as da Administração Indireta em estreita colaboração com a Coordenação de Programação do Setor Público; estudar e propor os recursos orçamentários a serem utilizados na cobertura das despesas programadas; elaborar os instrumentos técnicos necessários à execução orçamentária e ao seu reajustamento ao longo do exercício; examinar previamente as proposições decorrentes da política de pessoal, com vistas à repercussão orçamentária; elaborar projetos de lei e Decretos relativos a alterações da proposta orçamentária; efetuar a análise e apreciação de expedientes que tenham repercussão orçamentária; manter intercâmbio com a SMF com vistas ao acompanhamento da receita e reajustes da execução orçamentária; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

### **5.3 Coordenação de Informação Técnica (CIT)**

*Órgão de orientação, coordenação e controle das atividades relativas a estatísticas e sistemas de informações técnicas, no âmbito do Município.*

*Coletar dados e informações técnicas em todas as áreas de atividade do Município ou fora dele; proceder à tabulação e à apuração dos dados operacionais coletados, elaborando as respectivas estatísticas; promover o permanente aperfeiçoamento do processo de informação, articulando-se, para tanto, com todos os órgãos municipais, especialmente com a PROCEMPA, com o objetivo de fornecer dados ao planejamento e programação das atividades do Município; coordenar e orientar a implantação do Cadastro Técnico Municipal, bem como efetuar sua permanente revisão; apreciar e orientar a implantação de projetos de sistemas de informações no âmbito municipal, em conjunto com a PROCEMPA e demais órgãos diretamente envolvidos; prestar orientação aos diversos órgãos municipais da administração direta e indireta na sistematização e elaboração de informações setoriais relativas a cada área de atuação; prestar informações a quem de direito ou quando solicitadas, através de relatórios, listagens ou boletins estatísticos; apreciar expedientes que versem sobre atividades relacionadas com a coordenação; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

## **CARGOS**

### **Gerente de Projetos**

*Coordenar e controlar a execução dos programas ou projetos de caráter especial integrantes da programação geral ou da Repartição; coordenar projetos integrantes que exijam a participação de diversos órgãos municipais ou de diversas áreas de atuação da Repartição: zelar pela observância dos cronogramas estabelecidos para a execução dos programas ou projetos; controlar o cumprimento dos textos contratuais dos serviços contratados a terceiros em função dos programas ou projetos de caráter especial; elaborar relatórios sobre o andamento dos programas ou projetos, bem como tomar ou sugerir medidas para os eventuais descumprimentos do cronograma ou de disposições legais; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

### **Assessor Especialista**

*Prestar assessoramento técnico em assuntos relacionados com as atribuições da Secretaria; assessorar e orientar os órgãos que compõem a Secretaria nas atividades relacionadas com sua especialização; efetuar estudos, realizar pesquisas, reunir dados e colher informações para o perfeito desempenho das atribuições da Secretaria; propor medidas visando ao aprimoramento das atividades relacionadas com a sua especialização; acompanhar os trabalhos programados requisitando os elementos indispensáveis para a sua análise e avaliação; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

### **Técnico de Planejamento**

*Prestar assistência no processo do planejamento urbano, econômico-financeiro e orçamentário do Município, no âmbito de sua competência; participar de estudos e projetos inter-relacionados que visem a simplificação de procedimentos relativos à aplicação da legislação urbanística do Município em consonância com a legislação Estadual e Federal; prestar assessoramento na área de sua especialidade, na programação e execução*

*orçamentária do Município; assessorar as diversas áreas do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano no sentido de viabilizar pesquisas socioeconômicas através da definição de métodos e técnicas de investigação, na área de sua especialização; participar da elaboração e implantação de projetos de sistemas de informações do Sistema Municipal de Planejamento Urbano; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

**Assistente**

*Assistir ao chefe imediato no exercício das atribuições que forem pertinentes; examinar os processos e outros expedientes submetidos à consideração superior, solicitando as diligências que julgar necessárias para melhor instruí-los; emitir pronunciamentos técnicos, sobre assuntos relacionados com as atribuições do órgão; despachar com o titular e participar de reuniões quando convocado; propor medidas visando à boa execução e eficiência das atividades do órgão; dar assistência às unidades integrantes do órgão nos trabalhos de planejamento e programação das suas atividades; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

**Oficial de Gabinete**

*Atender às partes, anotando o motivo da visita e colhendo as informações necessárias para conhecimento do Secretário; prestar informações sobre assuntos pertinentes à Secretaria e, quando for o caso, encaminhar as partes aos órgãos competentes; manter contato com órgãos do serviço público ou entidades particulares, por determinação superior, em assuntos de interesse da Secretaria; colaborar na redação da correspondência do Secretário; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

**Auxiliar Técnico**

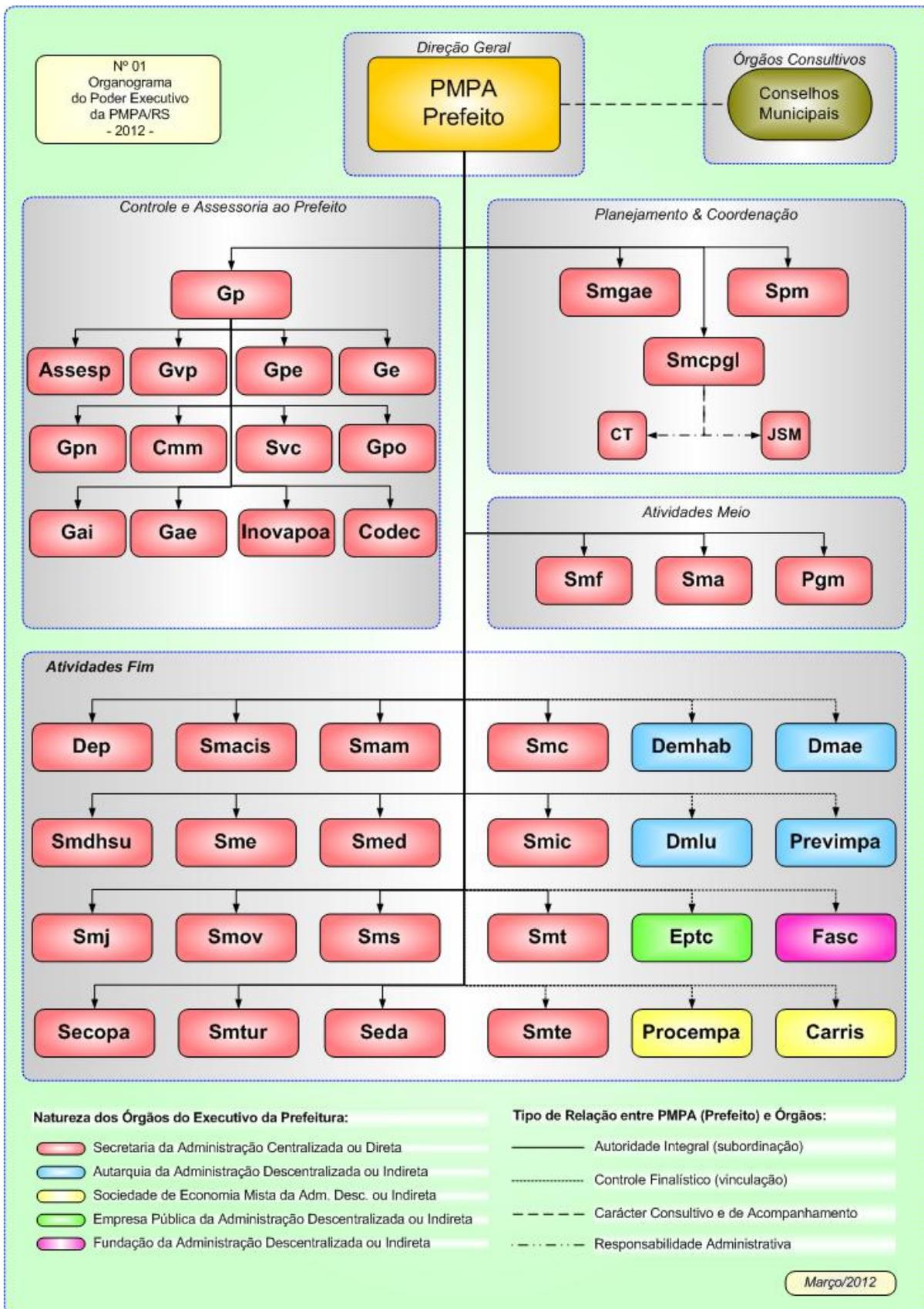
*Auxiliar o chefe imediato no exercício das atribuições que lhe forem pertinentes; realizar estudos sobre assuntos relacionados com as atividades do órgão, inclusive no tocante à aplicação da legislação vigente; colaborar na orientação e coordenação da coleta de informações e dados estatísticos, visando a reunir elementos que facilitem a análise e planejamento das atividades do órgão; exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.*

## ANEXO FF | Técnicos da SPM e políticos entrevistados por Débora Silva (2012)

<b>TÉCNICOS</b>	<b>GRADUAÇÃO</b>	<b>PÓS-GRADUAÇÃO</b>
1	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Administração
2	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Planejamento Urbano - PROPUR Especialização em Desenvolvimento Sustentável - FLACAM
3	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Planejamento Urbano - PROPUR Especialização em Gestão do Patrimônio Cultural
4	Assistência Social	Mestrado em Planejamento Urbano
5	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Planejamento Urbano - PROPUR
6	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Desenho Urbano - PROPUR
7	Engenharia Agrônoma	Especialização em Planejamento Urbano - PROPUR Especialização em Desenvolvimento Sustentável - FLACAM
8	Arquitetura e Urbanismo	Mestrado em Planejamento Urbano
9	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Desenvolvimento Sustentável - FLACAM
10	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Transporte - PROPAR Especialização em Desenho Urbano - PROPUR
11	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Desenho Urbano - PROPUR Especialização em Desenvolvimento Sustentável - FLACAM
<b>POLÍTICOS</b>	<b>GRADUAÇÃO</b>	<b>PÓS-GRADUAÇÃO</b>
1	Arquitetura e Urbanismo	Mestrado em Planejamento Urbano
2	Direito	Mestrado e Doutorado em Planejamento Urbano
3	Arquitetura e Urbanismo	Mestrado em Planejamento Urbano
4	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Urbanismo
5	Ciências Sociais	Mestrado em Ciência Política e Doutorado em Sociologia
6	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Desenvolvimento Sustentável - FLACAM
7	Ciências Sociais	Mestrado em Ciência Política
8	Enfermagem	Mestrado e Doutorado em Sociologia
9	Engenharia Elétrica Ciências Sociais	Mestrado em Sociologia e doutorado em andamento
10	Arquitetura e Urbanismo	Mestrado em Planejamento Urbano Doutorado em Comunicação

Fonte: D. Silva (2012).

# ANEXO GG | Estrutura administrativa da PMPA em 2012



Fonte: PMPA (2012).