

**Fernanda Jahn Verri**

**{ O PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO  
E A ATUAÇÃO DO SERFHAU NO RIO  
GRANDE DO SUL (1964 – 1975) }**



Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Faculdade de Arquitetura  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional  
Linha de Pesquisa: Cidade, Cultura e Política

Fernanda Jahn Verri

**{O PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO  
E A ATUAÇÃO DO SERFHAU NO RIO  
GRANDE DO SUL (1964 – 1975)}**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS) como requisito para obtenção para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Celia Ferraz de Souza

Porto Alegre | 2014

### CIP - Catalogação na Publicação

Jahn Verri, Fernanda

O Planejamento Urbano Integrado e a Atuação do  
SERFHAU no Rio Grande do Sul (1964 - 1975) / Fernanda  
Jahn Verri. -- 2014.  
286 f.

Orientador: Celia Ferraz de Souza.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura,  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e  
Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento urbano  
integrado. 3. Serviço Federal de Habitação e  
Urbanismo. 4. Secretaria de Obras Públicas do Rio  
Grande do Sul. 5. Rio Grande do Sul. I. Ferraz de  
Souza, Celia, orient. II. Título.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Faculdade de Arquitetura  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional  
Linha de Pesquisa: Cidade, Cultura e Política

Fernanda Jahn Verri

# **{O PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO E A ATUAÇÃO DO SERFHAU NO RIO GRANDE DO SUL (1964 – 1975)}**

Esta dissertação foi submetida ao processo de avaliação da Banca Examinadora para obtenção de título de Mestre e aprovada com louvor em sua versão final em 06 de junho de 2014.

Orientadora e Presidente da Banca Examinadora:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Celia Ferraz de Souza

Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Guilherme de Magalhães Francisconi

Prof. Dr. João Farias Rovati

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Soares de Almeida



*Dedico este trabalho ao  
insubstituível Roberto.*

## **{AGRADECIMENTOS}**

Eu gostaria de agradecer, em primeiro lugar, às servidoras Liete Schenkel, do Setor de Protocolo da Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul, e Ana Maria Moura, da Biblioteca da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo auxílio e irrestrito acesso aos respectivos acervos.

Também preciso ressaltar toda a assistência prestada, no decorrer do período em que fui mestranda, por Sônia Gehlen e Mariluz Grando, ex-funcionária e secretária do PROPUR.

Agradeço ainda às colegas Valéria Borges Vaz e Andréa Teichmann Vizzotto, cujo suporte nas disciplinas em que cursamos juntas foi essencial para que eu atingisse o pleno aproveitamento das mesmas.

Não posso deixar de mencionar André Huyer, Daniel Tochetto, Inês Martina Lersch, João Paulo Schwerz, Marilei Giordani, Natalia Steigleder e Vladimir Stello, demais orientandos da Prof<sup>a</sup>. Celia, que sempre foram muito amigáveis e solícitos em seus comentários durante nossas reuniões.

Queria, outrossim, agradecer aos professores que tive a chance de ser aluna ao longo desses anos de curso, principalmente aos docentes cujas formações são diferentes da minha e, por isso, transmitiram-me outros olhares acerca da cidade, como o sociólogo Eber Marzullo e o economista Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Meu muito obrigado à docente Sarah Feldman pelas sugestões extremamente pertinentes realizadas durante o exame de qualificação, que muito contribuíram para o resultado final desse trabalho; e, ainda, aos professores Jorge Guilherme de Magalhães Francisconi, João Farias Rovati e Maria Soares de Almeida pela disponibilidade em participar da banca examinadora, na defesa final dessa dissertação, e pelos comentários de grande relevância tecidos.

Gostaria de fazer um agradecimento especial ao professor João por todo o conhecimento que me transmitiu, não só no período em que estudei no PROPUR, mas também durante a graduação, quando foi o responsável pelo meu primeiro contato com o universo da pesquisa.

Antes de passar aos agradecimentos à família e aos amigos, não posso deixar de homenagear minha orientadora, Celia Ferraz de Souza, que, desde o tempo em que eu cursava arquitetura, foi minha mentora e por quem eu tenho uma inestimável admiração. Nenhum obrigado será suficiente diante de toda a sua tolerância e compreensão no decorrer dessa pequena jornada para a elaboração da pesquisa.

Minha completa gratidão às amigas de longa data, Clarissa Rech Meneguzzi e Rachel Silveira Adolpho, que, a qualquer instante, deixavam o que estivessem fazendo para me reconfortar em momentos de angústia por conta da dissertação.

Obrigada também ao Roberto Fernando de Souza, quem eu tanto queria que aqui estivesse para assistir ao resultado do que me ajudou a produzir, e à Michèle Oberson de Souza, por me amparar e acolher sempre que precisei, além de participar de meu inteiro processo como mestranda, desde a seleção para o Programa, dois anos atrás, até a defesa final.

Preciso, igualmente, registrar todo o meu reconhecimento aos queridos Gabriela e Maxime; a primeira por sempre me fazer sentir orgulhosa do meu próprio trabalho, ao escutar com interesse e enaltecer cada conquista minha, e o segundo, me ajudando a desconstruir toda e qualquer incerteza que eu pudesse sentir ao longo do caminho.

Por último, e mais importante, quero agradecer aos meus pais, Beatriz e José Marcus que, mesmo sem entender, integralmente, o que eu investigava, nunca deixaram de oferecer seu pleno e ilimitado apoio.

## **{RESUMO}**

Esta dissertação trata do processo de planejamento urbano no Brasil e da institucionalização do planejamento urbano integrado no país e, principalmente, no Rio Grande do Sul. O objeto da pesquisa é a atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, o SERFHAU, no estado. O órgão foi criado com o objetivo de conferir assistência técnica em questões ligadas ao planejamento urbano a estados e municípios brasileiros. O SERFHAU, durante seu período de existência, de 1964 a 1975, incentivou a abordagem de aspectos econômicos, físicos, sociais e institucionais do planejamento urbano e a integração dos planos nos níveis municipal, regional e federal. Apesar de a autarquia ter colaborado com a implementação da metodologia interdisciplinar na elaboração dos planos, sua atuação foi diferente nas diversas regiões do Brasil. No Rio Grande do Sul, ainda se desconhece quais ações e programas o SERFHAU apoiou e participou ou, mesmo, se foi protagonista na institucionalização do planejamento urbano integrado. Desta forma, a pergunta que norteou a realização da pesquisa foi: “Qual foi o papel que o SERFHAU desempenhou no Rio Grande do Sul?”. Para responder à questão, formulou-se a hipótese de que, no estado, já havia uma estrutura de planejamento urbano consolidada antes da criação do órgão e, por isso, o SERFHAU teria tido uma função solidificadora do planejamento urbano integrado. Para confirmar ou refutar a afirmação, resgatou-se a experiência da autarquia federal na região através de relatórios anuais divulgados pela Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul, além de boletins publicados pelo próprio SERFHAU, bem como anais e programas de cursos e seminários promovidos por ele. A análise deste material auxiliou a esclarecer a efetiva atuação do SERFHAU junto às municipalidades gaúchas e à Secretaria de Obras Públicas e, portanto, sua participação no processo de planejamento urbano do Rio Grande do Sul.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento urbano – planejamento urbano integrado - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul – Rio Grande do Sul

## **{ABSTRACT}**

This dissertation deals with the process of urban planning in Brazil and the institutionalization of comprehensive planning in the country and, particularly, in Rio Grande do Sul. The object of the research is the role of the Federal Habitation and Urbanism Service, SERFHAU, in the state. The organ was created with the purpose of providing Brazilian states and municipalities with technical assistance about issues regarding urban planning. During its period of existence, from 1964 to 1975, SERFHAU endorsed the outlook of economical, geographical, social and institutional aspects of urban planning and the integration of plans in the municipal, regional and national level. Although this autarky collaborated with the implementation of an interdisciplinary methodology in the elaboration of plans, its focus was different in each region of Brazil. In Rio Grande do Sul, it is still unknown which measures and programs SERFHAU supported and, moreover, if it was a protagonist in the institutionalization of comprehensive planning. In this sense, the question that guided the execution of the research was "What was SERFHAU's role in Rio Grande do Sul?". To answer that question, a hypothesis was conceived that there already was an operative urban planning structure in the state before the organ's creation and, for that reason, SERFHAU would have had a strengthening role in comprehensive planning. To confirm or refute this statement, the experience of federal autarkies in Rio Grande do Sul was analyzed through annual briefings publicized by the Secretariat of Public Construction of Rio Grande do Sul, besides reports issued by SERFHAU itself, as well as annals, courses and seminars programs promoted by the autarky. The analysis of this material helped clarifying the effective role SERFHAU played in the state's municipalities and in the Secretariat of Public Construction and, therefore, its part in the process of urban planning in Rio Grande do Sul.

KEYWORDS: Urban planning – comprehensive planning – Federal Service of Habitation and Urbanism – Secretariat of Public Construction of Rio Grande do Sul - Rio Grande do Sul

## **{ÍNDICE}**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>1 DEBATE SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO NO BRASIL .....</b>	<b>37</b>
1.1 A formação das cidades brasileiras e o urbanismo .....	38
1.2 Contexto econômico dos anos 1930 e seu reflexo no espaço urbano ....	40
1.3 A consolidação do urbanismo no Brasil como área do conhecimento ...	44
1.4 Era Vargas e a política nacional de desenvolvimento urbano .....	48
1.5 O planejamento regional .....	51
1.6 As instituições de urbanismo e a pesquisa urbana .....	54
1.7 O Movimento Municipalista, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal e o Serviço Nacional dos Municípios .....	59
1.8 Construção de Brasília .....	62
1.9 A função social dos arquitetos .....	67
1.10 O Seminário de Habitação e Reforma Urbana .....	70
1.11 Conceitos e aspectos teóricos do planejamento urbano integrado .....	75

## **2 A CRIAÇÃO DO SERFHAU ENQUANTO ÓRGÃO FEDERAL DE PLANEJAMENTO URBANO ..... 81**

2.1 O Golpe Militar e as reformas administrativas .....	83
2.2 A criação do o Banco Nacional de Habitação e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo .....	90
2.3 Atuação do BNH entre 1964 e 1975.....	93
2.4 O SERFHAU e sua instituição .....	100
2.5 A reformulação do SERFHAU .....	105
2.6 O Programa de Ação Concentrada.....	108
2.7 O Plano de Desenvolvimento Local Integrado e a metodologia preconizada pelo SERFHAU .....	112
2.8 Os escritórios de consultoria e o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.....	116
2.9 Considerações sobre a metropolização e a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana .....	120
2.10 O início do fim do SERFHAU .....	124
2.11 Críticas e contribuições do SERFHAU .....	127

## **3 PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ..... 135**

3.1 O urbanismo nas cidades brasileiras na virada do século XX.....	137
3.2 Processo de urbanização no Rio Grande do Sul .....	141
3.3 A Secretaria de Obras Públicas na República Velha .....	146
3.4 O Plano Geral de Melhoramentos de 1914 .....	153
3.5 Urbanismo moderno em Porto Alegre .....	156
3.6 A trajetória da SOP no interior do estado .....	159
3.7 Os estudos para a capital sob a gestão de Loureiro da Silva .....	161
3.8 O estabelecimento da idéia de planejamento urbano no meio técnico local .....	166
3.9 O Plano Diretor de Porto Alegre de 1959.....	169

3.10 A institucionalização do planejamento urbano em nível estadual .....	172
---	-----

#### **4. A ATUAÇÃO DO SERFHAU NO RIO GRANDE DO SUL ..... 180**

4.1 A presença do SERFHAU no estado .....	182
4.2 Distribuição de financiamento para planos diretores pelo Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado .....	183
4.3 Os Municípios-Escola e o Centro Regional de Treinamento em Administração Municipal .....	185
4.4 A Superintendência de Desenvolvimento Regional da Região Sul.....	188
4.5 Análise qualitativa da atuação do SERFHAU no estado .....	190
4.6 Boletins Informativos do SERFHAU .....	194
4.7 Relatórios de Atividades da SOP .....	206
4.7.1 Relatório de Atividades, 1963 – 1966 .....	208
4.7.2 Relatório de Atividades, 1967 – 1970 .....	216
4.7.3 Relatório de Atividades, 1972 .....	220
4.7.4 Relatório de Atividades, 1973 .....	221
4.7.5 Relatório de Atividades, 1975 .....	226
4.7.6 Conclusões Parciais .....	229
4.8 II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul .....	230
4.9 Cursos de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado .....	246
4.10 Considerações Finais .....	253

#### **CONCLUSÃO ..... 258**

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 269**

## **{LISTA DE TABELAS}**

<b>TABELA N° 1</b> – Número de documentos financiados pelo FIPLAN, por regiões (até 10/09/1973) .....	184
<b>TABELA N° 2</b> – Distribuição do número de cidades, por classe de tamanho, com população superior a 50.000 habitantes, por regiões (1970) .....	185
<b>TABELA N° 3</b> – Cidades e estados que sediaram o programa Município-Escola Itinerantes, com destaque para os municípios do Rio Grande do Sul (1970-1973)....	187
<b>TABELA N° 4</b> – Relação dos financiamentos concedidos pelo SERFHAU com relação das municipalidades beneficiadas e tipos de planos de cada semestre (janeiro de 1971) .....	196
<b>TABELA N° 5</b> – Assistência técnica fornecida pelo SERFHAU visando à elaboração dos Termos de Referência para Plano de Desenvolvimento Integrado (até 1971) ..	196
<b>TABELA N° 6</b> - Assistência técnica fornecida pelo SERFHAU visando à elaboração dos Termos de Referência para Plano de Desenvolvimento Integrado (em fase de execução, janeiro de 1971) .....	197
<b>TABELA N° 7</b> – Relação dos Serviços executados pela DPU (1963-1966) .....	208
<b>TABELA N° 8</b> – Municípios assessorados pela Seção de Assistência Técnica da SOP na implementação e orientação de seus planos diretores (1965) .....	209
<b>TABELA N° 9</b> – Planos Diretores em elaboração pela Seção de Planejamento Regional (1965) .....	209
<b>TABELA N° 10</b> – Residências da SOP e municípios atendidos (1970) .....	216
<b>TABELA N° 11</b> – Documentos concluídos pelo DePRU (1967 – 1970) .....	218
<b>TABELA N° 12</b> – Pesquisas e análises realizadas pelo DePRU (1967 – 1970) .....	218

<b>TABELA N° 13</b> – Projetos e sub-projetos do SISDRU (1973) .....	222
<b>TABELA N° 14</b> – Documentos elaborados através da SOP (1973) .....	223
<b>TABELA N° 15</b> – Cursos promovidos pela SOP (1973) .....	224
<b>TABELA N° 16</b> – Eventos que contaram com a participação da SOP (1973) .....	225
<b>TABELA N° 17</b> – Documentos apresentados nos Anais do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul .....	231
<b>TABELA N° 18</b> – Planos elaborados para os municípios do Rio Grande do Sul (1940 – 1972) .....	235
<b>TABELA N° 19</b> – Professores - 1º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (1973).....	247
<b>TABELA N° 20</b> – Professores - 2º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada (1974) .....	249
<b>TABELA N° 21</b> – Professores - 3º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada (1975).....	251

## **{LISTA DE SIGLAS}**

<b>ABM</b>	Associação Brasileira de Municípios
<b>AJACE</b>	Associação dos Municípios do Vale do Jacuí Centro
<b>AL</b>	Estado do Alagoas
<b>AM</b>	Estado do Amazonas
<b>AMESNE</b>	Associação dos Municípios da Encosta Superior Nordeste
<b>AMGSR</b>	Associação de Municípios de Grande Santa Rosa
<b>AMJAGUARI</b>	Associação dos Municípios do Vale do Jaguarí
<b>AMVAT</b>	Associação dos Municípios do Vale do Taquari
<b>AMZOP</b>	Associação dos Municípios da Zona de Produção
<b>ASTEC</b>	Assessoria Técnica-Econômica Ltda.
<b>AZONASUL</b>	Associação dos Municípios da Zona Sul
<b>BNH</b>	Banco Nacional de Habitação
<b>CEDRO</b>	Companhia Estadual de Desenvolvimento Regional e Obras
<b>CEPA</b>	Centro de Estudos e Pesquisas em Administração
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para América Latina
<b>CEPAM</b>	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
<b>CEPEU</b>	Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos
<b>CEPUR</b>	Centro de e Estudos de Planejamento Urbano e Regional
<b>CERTAM</b>	Centro Regional de Treinamento em Administração Municipal

<b>CIAM</b>	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
<b>CIBPU</b>	Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí
<b>CNG</b>	Conselho Nacional de Geografia
<b>CNPU</b>	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
<b>CORSAN</b>	Companhia Riograndense de Saneamento
<b>CTM</b>	Cadastro Técnico Municipal
<b>CURA</b>	Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
<b>CVSF</b>	Comissão do Vale do São Francisco
<b>DAM</b>	Departamento de Assistência aos Municípios - SERFHAU
<b>DePRU</b>	Departamento de Planejamento Regional e Urbano - SOP
<b>DPU</b>	Divisão de Planejamento e Urbanismo – SOP
<b>DUH</b>	Divisão de Urbanismo e Habitação – SOP
<b>EGATEA</b>	Revista da Escola de Engenharia de Porto Alegre
<b>EP</b>	Estudo Preliminar
<b>EPEA</b>	Escritório de Planejamento Econômico Aplicado
<b>ES</b>	Estado do Espírito Santo
<b>FAU</b>	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo
<b>FCP</b>	Fundação da Casa Popular
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>FGV</b>	Fundação Getúlio Vargas
<b>FINEP</b>	Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas
<b>FIPLAN</b>	Fundo de Financiamento de Plano de Desenvolvimento Local Integrado
<b>FISANE</b>	Fundo de Financiamento para Saneamento
<b>GAPUR</b>	Gabinete de Planejamento Urbano e Regional
<b>GEIPOT</b>	Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes
<b>GERM</b>	Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre

- GO** Estado de Goiás
- GPM** Grupo de Planejamento Metropolitano - GERM
- GT** Grupo de Trabalho.
- IAB** Instituto de Arquitetos do Brasil
- IAP** Instituto de Aposentadoria e Pensões
- IBAM** Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBG** Instituto Brasileiro de Geografia
- IBGE** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- II PND** II Plano Nacional de Desenvolvimento
- ILPES** Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social – CEPAL
- INPE** Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
- IPASE** Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Servidores do Estado
- IPEA** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- ISCRE** Instituto Social Cristão de Reforma de Estruturas
- MA** Estado do Maranhão
- MECOR** Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais
- METROPLAN** Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
- MINTER** Ministério do Interior
- MT** Estado do Mato Grosso
- OEA** Organização dos Estados Americanos
- ORPLAN** Organização e Planejamento Ltda.
- PA** Estado do Pará
- PAC** Programa de Ação Concentrada
- PAEG** Plano de Ação Econômica do Governo
- PAI** Plano de Ação Imediata

<b>PB</b>	Estado da Paraíba
<b>PDAI</b>	Plano Diretor de Ação Integrada
<b>PDDI</b>	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.
<b>PDDU</b>	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre
<b>PDLI</b>	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
<b>PE</b>	Estado de Pernambuco
<b>PLANAB</b>	Plano de Habitação Popular
<b>PLANASA</b>	Plano Nacional de Saneamento
<b>PLANISUL</b>	Planejamento e Consultoria S.A.
<b>PROPUR</b>	Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS
<b>PRR</b>	Partido Republicano Rio-Grandense
<b>PUCRS</b>	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
<b>RAM</b>	Revista de Administração Municipal
<b>RJ</b>	Estado do Rio de Janeiro
<b>RM</b>	Região Metropolitana
<b>RO</b>	Estado de Roraima
<b>RP</b>	Relatório Preliminar
<b>RS</b>	Estado do Rio Grande do Sul
<b>RU</b>	Reforma Urbana
<b>SAGMACS</b>	Sociedade para Análises Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
<b>SBPE</b>	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
<b>SC</b>	Estado de Santa Catarina
<b>SDO</b>	Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas
<b>SENAM</b>	Serviço Nacional dos Municípios
<b>SERFHAU</b>	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

<b>SFH</b>	Sistema Financeiro da Habitação
<b>SFS</b>	Sistema Financeiro de Saneamento
<b>SHRU</b>	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
<b>SISDRU</b>	Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano
<b>SMOV</b>	Secretaria Municipal de Obras Públicas e Viação - Porto Alegre
<b>SMURB</b>	Secretaria Municipal de Urbanismo - Porto Alegre
<b>SNPDLI</b>	Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado
<b>SOP</b>	Secretaria de Obras Públicas   Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul
<b>SOPS</b>	Secretaria de Obras Públicas e Saneamento
<b>SP</b>	Estado de São Paulo
<b>SPVEA</b>	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
<b>SPVESUD</b>	Superintendência do Plano de Valorização da Fronteira Sudoeste
<b>SUDAM</b>	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
<b>SUDENE</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
<b>SUDESUL</b>	Superintendência de Desenvolvimento Regional da Região Sul
<b>SURBAM</b>	Supervisão do Desenvolvimento Urbano e Administração Municipal
<b>UFRGS</b>	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
<b>URBASUL</b>	Urbanizadora Sul Equipe de Urbanismo Ltda.
<b>URBIN</b>	Estudo de Desenvolvimento do Núcleo Urbano Industrial - Região Metropolitana de Porto Alegre
<b>URPLAN</b>	Empresa de Planejamento Urbano e Arquitetura S.A.
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development

## {INTRODUÇÃO}

Esta dissertação tem como tema o processo de institucionalização<sup>1</sup> do planejamento urbano integrado no Brasil, isto é, o estabelecimento do planejamento que compatibiliza os aspectos físico-territoriais, econômicos, sociais e institucionais, além de integrar, verticalmente, os planos nos níveis local, estadual, regional e federal,<sup>2</sup> enquanto prática oficial da administração pública.

A postura pró-planejamento foi incorporada no país, sobretudo, a partir de 1955, como argumenta Jorge Francisconi,<sup>3</sup> graças à política nacional de desenvolvimento que vinha sendo implementada. Neste momento, os administradores públicos adotavam o planejamento governamental, que representava “[...] o conjunto de operações a serem realizadas para assegurar a melhor distribuição dos recursos disponíveis, de acordo com objetivos pré-determinados”,<sup>4</sup> como uma maneira de acelerar o crescimento do país e como solução para os problemas do Brasil.

---

<sup>1</sup> “Dar ou adquirir caráter de institucionalização; tornar(-se) institucional; oficializar (-se); arraigar (-se); estabelecer (-se)”. HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009, p. 1091.

<sup>2</sup> FERRARI, Célson. O planejamento integrado, Definições básicas - O sistema nacional de planejamento local integrado. In: *Curso de Planejamento Municipal Integrado - Urbanismo*. São Paulo: Pioneira, 1991, p. 12.

<sup>3</sup> FRANCISCONI, Jorge G. *Noções sobre planejamento municipal integrado*. Porto Alegre: Cepa, 1971, p. 12.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 13.

O planejamento urbano por constituir o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas - que não podendo ser orientadas pelo mercado teriam, assim, que ser assumidas, tanto em sua concepção, como na sua implementação, pelo Estado -,<sup>5</sup> como o planejamento governamental, era entendido como “função normal das autoridades”.<sup>6</sup> Mais do que isto, ele começava a ser compreendido como responsabilidade dos diferentes níveis de governo, como já defendia Francis Violich, em artigo escrito em 1959, traduzido para o português seis anos depois:

[O planejamento urbano] para que seja eficaz, terá de constituir objeto de ação da Administração Pública, em escala nacional, estadual ou regional e municipal ou metropolitana. Cada uma destas hierarquias possui sua própria gama de responsabilidade com relação ao problema.<sup>7</sup>

A partir da segunda metade do século XX, assim, se daria a legitimação do planejamento urbano integrado no Brasil. Neste momento, a preocupação com os chamados “problemas urbanos” passa a dominar a esfera pública e, igualmente, o setor privado. Os problemas urbanos e a questão urbana<sup>8</sup> seriam objeto de intenso debate, principalmente nos anos de 1960 e 1970, não somente entre arquitetos e urbanistas, mas também entre sociólogos, geógrafos e economistas. Além das questões físico-territoriais, outras áreas que já eram objeto de planos setoriais isolados, como a educação e a saúde, passam a ser levadas em conta ao se tratar da urbe.

---

<sup>5</sup> DÉAK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, pp. 19-48, p. 13.

<sup>6</sup> VIOLICH, Francis. Crescimento urbano e planejamento no Brasil. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 19-29, p. 19.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> “[A questão urbana é] um conjunto complexo de demandas políticas e sociais de caráter urbano”. SCHMIDT, Benício V. *O estado e as políticas públicas - referências teóricas e introdução à política urbana brasileira*. 1981. Tese (Doutorado em Ciência Política), Stanford University, Stanford, 1979, p. I.2.

Em sua tese de doutorado, Mauro Ferreira argumenta que “a conceituação da cidade é ultrapassada pela idéia de ‘urbano’ e de ‘urbanização’, onde se pensam os ‘problemas urbanos’ em uma escala regional ou nacional”<sup>9</sup> e o planejamento urbano corresponderia, justamente, ao instrumento para enfrentar tais problemas. A crescente atenção a estas questões foi resultado, em parte, do grande incremento populacional que as cidades brasileiras sofreriam

Durante a década de 60, a população urbana ultrapassara a rural. De acordo com o Censo de 1960, a quantidade de habitantes no campo era 38.987.526, contra 32.004.817, nas cidades. Uma década depois, estes números passaram para 41.603.839 e 52.904.744, respectivamente.<sup>10</sup> Esta situação provocaria um déficit habitacional<sup>11</sup> e de infraestrutura e fez com que profissionais ligados à questão urbana reivindicassem uma política que integrasse os vários aspectos do planejamento urbano. Tal demanda partiria, principalmente, de um setor em particular, o dos “arquitetos-planejadores”. Cintra defende que este grupo, ativo e articulado, fazia pressão a favor de uma estratégia de planejamento mais eficaz, além de também servir para despertar outras parcelas da população.<sup>12</sup>

Estes profissionais tentavam convencer o governo da necessidade de uma

---

<sup>9</sup> FERREIRA, Mauro. *Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU: O processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca*. 2007. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007, p. 43.

<sup>10</sup> IBGE, Censo Demográfico 1950/2010. In: *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 53, 1993.

<sup>11</sup> Bolaffi considera a utilização do termo “déficit habitacional” inadequada, pois, segundo o autor, do ponto de vista da economia política vigente na época, o Brasil contava com o número de moradias exato para a demanda monetária. O problema, portanto, não residia na procura por casas próprias, mas, sim, na necessidade social de habitação. BOLAFFI, Gabriel. O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p. 52.

<sup>12</sup> CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as Cidades: Política ou Não Política. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo R. (orgs.). *Dilemas do Planejamento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, pp. 167-253, p. 220.

política urbana<sup>13</sup> mais abrangente, de um conjunto de iniciativas, ações e programas, por parte da iniciativa pública, que não buscasse soluções pontuais ou para um problema específico, como, por exemplo, o déficit habitacional. Além disso, eles reivindicavam uma ação sistemática, ou seja, a implementação do planejamento urbano enquanto um processo e não somente a elaboração de planos, pois, como escreveu Wit-Olaf, Prochnik, em 1965, “os planos (ou projetos) tendem a ser estáticos; eles são impressos, coligidos em livro, lidos, colocados nas estantes, etc. O planejamento não pode ser *lido*; é uma atividade que se processa continuamente.”<sup>14</sup>

### **{O SERFHAU COMO ÓRGÃO FEDERAL DE PLANEJAMENTO URBANO}**

Após o Golpe Militar, em 1964, e com a conseqüente mudança na estrutura administrativa do país, centralizando o poder no governo federal, a implementação de políticas urbanas foi facilitada, graças à intervenção estatal. Com este objetivo, foram criadas diversas instituições e órgãos como o Banco Nacional de Habitação (BNH), instituído em março de 1964 - a fim de gerir os recursos dos programas habitacionais -, o Ministério do Interior (MINTER) e as Superintendências de Desenvolvimento - da Região Sul (SUDESUL) e da Região Centro-Oeste -, criados em 1967.

No mesmo ano da fundação do BNH, é instituído o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), vinculado, inicialmente, ao Ministério do Planejamento. A autarquia tinha como objetivo, além de realizar levantamentos relativos ao déficit habitacional, orientar as diretrizes do planejamento urbano no país. Desta forma, o SERFHAU deveria promover, coordenar e prestar assistência

---

<sup>13</sup> Conjunto complexo de programas e ações dirigidas para a eliminação dos obstáculos à completa socialização do espaço urbano através da reprodução expandida do capital. SCHMIDT, Benício. A politização do espaço urbano no Brasil. In: *Espaço & Debates*, v. 2, n. 5, mar/jun 1982, pp. 5-30, p. 8.

<sup>14</sup> PROCHNIK, Wit-Olaf. Formação de Planejadores. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 39-44, p. 43.

técnica aos estados e municípios. Além disso, ele estabeleceria normas para a elaboração de planos, incorporando aspectos físicos, econômicos e sociais, visando à implementação do planejamento urbano integrado e contribuindo com a sua institucionalização no país, “[...] no sentido de um esforço para o desenvolvimento de um planejamento urbano no âmbito nacional”, conforme argumenta Simone Vizioli.<sup>15</sup> Para Maria Cristina Leme, a criação da autarquia representaria um “momento de inflexão” na trajetória e história do urbanismo no Brasil.<sup>16</sup>

### **{O PROBLEMA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO NO BRASIL}**

Muitos autores ainda questionam se o SERFHAU, efetivamente, auxiliou na legitimação do planejamento urbano integrado no Brasil, pois argumentam que ele só teria assistido a elaboração de planos para municípios específicos. Eles questionam, portanto, se o SERFHAU contribuiu com o planejamento urbano no país enquanto um processo. Esta discussão não se limita somente à autarquia criada em 1964; na verdade, alguns pesquisadores, como Flávio Villaça e Csaba Déak, ainda debatem se o planejamento urbano, de fato, existiu ou ainda se ele correspondeu a um processo dinâmico e permanente.<sup>17</sup>

O primeiro, por exemplo, afirma que nenhuma iniciativa no Brasil se configurou como planejamento urbano, pois a real atuação do Estado sobre o urbano não objetiva (ou objetivava) a organização do espaço intra-urbano. Desta

---

<sup>15</sup> VIZIOLI, Simone H. T. *Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento nacional*. 1998. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998, p. 6.

<sup>16</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. Apresentação. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (org.). *Urbanismo no Brasil, 1895 – 1965*. São Paulo: Studio Nobel, 1999, pp. 12-17, p. 16.

<sup>17</sup> Benjamin Adiron Ribeiro defende que a utilização do termo “processo dinâmico” ou “processo permanente” é equivocada, na medida em que a palavra “processo” já pressupõe uma atividade em marcha, que, uma vez iniciada, não deve ser interrompida. A utilização da expressão no texto, contudo, serve para reforçar seu caráter contínuo. RIBEIRO, Benjamin Adiron. *Noções de planejamento urbano*. São Paulo: O Semeador, 1988, p. 103.

forma, para o autor, as estratégias da administração pública executadas, sobretudo, nos anos 1960 e 1970, apesar de terem tido como objeto a cidade, eram meras políticas setoriais.<sup>18</sup>

Por outro lado, Déak, no texto “O processo de urbanização no Brasil”, defende que o planejamento urbano *nasce* no país, na segunda metade do século XX, como uma nova atividade governamental, cuja finalidade era tratar de grande parte das aglomerações urbanas que estavam surgindo, devido o “ritmo explosivo de urbanização”<sup>19</sup> pela qual o Brasil vinha passando.<sup>20</sup>

Os conceitos utilizados para tratar do urbano, igualmente, não são consenso entre os pesquisadores. As expressões “urbanismo”, “planejamento urbano”, “projeto urbano”, “desenho urbano”, entre outras, em diversas ocasiões, são utilizados com o mesmo significado, sem o devido rigor.<sup>21</sup>

Já o emprego de termos relacionados ao planejamento urbano integrado torna-se ainda menos unânime entre os autores.<sup>22</sup> “Planejamento urbano integrado” e “planejamento local integrado”, por exemplo, são usados ora para delimitar campos diferentes e, em outros momentos, iguais.<sup>23</sup> Existe, portanto, entre

---

<sup>18</sup> 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. 169-243, p. 172.

<sup>19</sup> DÉAK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, pp. 19-48, p. 19.

<sup>20</sup> Maria Flora Gonçalves define processo de urbanização como a “[...] contínua reordenação da população e da produção no território, sob uma regulamentação historicamente crescente do Estado”. GONÇALVES, Maria Flora. O processo de urbanização no Brasil: delimitação de um campo de pesquisa. In: *Espaço & Debates*, v. 9, n.28, set/dez 1989, pp. 67-79, p. 6.

<sup>21</sup> Diversos trabalhos trataram sobre a ambigüidade de conceitos que tratam do urbano. Ver LEME, Maria Cristina da Silva. Urbanismo Esse desconhecido. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas e perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, pp. 349-358, 1995; TSIOMIS, Yannis. Projeto urbano, embelezamento e reconquista da cidade. In: PINHEIRO MACHADO, Denise Barcellos; VASCONCELLOS, Eduardo Mendes (orgs.). *Cidade e imaginação*. Rio de Janeiro: PROURB/UFRJ, 1996. GONÇALVES, Maria Flora (1989), *op. cit.*

<sup>22</sup> Ver Marília Steinberger (1976); Sarah Feldman (2005a); e Antônio Cintra (1978).

<sup>23</sup> Nesta dissertação, aos termos “planejamento urbano integrado” e “planejamento local integrado” serão atribuídos o mesmo significado, ou seja, o planejamento que compatibilizaria aspectos físico-

os trabalhos acadêmicos que tratam do planejamento urbano, uma dificuldade em estabelecer definições bem delimitadas.

Além do problema de ordem conceitual, há um debate sobre a inserção do planejamento urbano integrado na trajetória do planejamento urbano no Brasil. Muitas pesquisas não conseguiram esclarecer totalmente certas lacunas, dentre as quais: quando o planejamento urbano integrado foi implementado no Brasil?; como este processo se estabeleceu?; através de quais agentes?; ou, mesmo, se ele foi, de fato, institucionalizado no país. Grande parte desta dificuldade reside no problema em delimitar o objeto e na falta de organização da documentação da época, como acontece no Rio Grande do Sul (RS), recorte geográfico desta dissertação. Por fim, há diversas pesquisas que expõem a experiência de planejamento durante a elaboração de um plano para um município específico, mas poucas que tratem do processo de planejamento em si, seja no âmbito regional, seja no federal.

Para fins de realização deste trabalho, portanto, parte-se do pressuposto que o planejamento urbano integrado foi, sim, institucionalizado no país e, conforme foi mencionado anteriormente, considera-se que este processo iniciou-se a partir da segunda metade do século XX, como será mostrado mais detalhadamente no primeiro capítulo desta dissertação.

Pela pesquisa tratar de um período recente, ainda há muito a ser explorado, sobretudo, com relação ao processo de institucionalização do planejamento urbano integrado no Brasil. Assim, a relevância deste trabalho reside, justamente, na tentativa de resgate da história do planejamento urbano, em seus "dias de auge",<sup>24</sup> no país e no Rio Grande do Sul. Ao problematizar a trajetória do SERFHAU, um dos órgãos voltados à implementação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, portanto, a dissertação analisa a atuação da autarquia no estado rio-

---

territoriais, sociais, econômicos e institucionais, além de promover uma integração entre as esferas local, estadual, regional e federal.

<sup>24</sup> Déak refere-se ao período compreendido pelos anos 1960 e 1970 como a "época de ouro" do planejamento urbano no Brasil. DÉAK, Csaba (1999), *op. cit.*, p. 12.

grandense para compreender o real papel que ela teve na institucionalização do planejamento urbano integrado na região e para qualificar, assim, sua experiência.

### **{A ATUAÇÃO DO SERFHAU NO RIO GRANDE DO SUL COMO OBJETO DE ESTUDO}**

O SERFHAU foi instituído em 1964, através da Lei nº. 4.380. Um de seus objetivos era o de assistir estados e municípios na elaboração de seus planos. Os técnicos do SERFHAU e de outros órgãos de planejamento urbano da época acreditavam que, ao conferir assistência técnica e liberar financiamento para a realização destes documentos, estariam estimulando os governos municipais a implantarem um processo permanente de planejamento urbano. Diante disto, Feldman argumenta que a criação da autarquia fez parte do projeto, iniciado ainda na Era Vargas, de institucionalizar o planejamento urbano integrado no país como uma função de governo e como técnica da administração pública.<sup>25</sup>

A atuação do órgão federal seria reforçada quando ele passa a integrar o Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (SNPDLI), três anos após sua criação. O SERFHAU, além de contar com recursos humanos próprios, indicava empresas privadas, cadastradas junto a ele, às municipalidades beneficiadas, para que estas firmassem convênios visando à realização de diagnósticos, levantamentos, termos e planos diretores. Sua operação foi relevante não só pelo auxílio prestado a diversos municípios na elaboração de documentos que abordassem os variados aspectos do planejamento urbano através de equipes multidisciplinares, mas também por oficializar normas de ação e diretrizes metodológicas.

No Rio Grande do Sul, as primeiras iniciativas voltadas à ordenação do

---

<sup>25</sup> FELDMAN, Sarah. *Planejamento e Zoneamento, São Paulo: 1947 – 1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005a, p. 218.

espaço urbano tinham como objetivo principal o embelezamento e o saneamento das cidades. A capital do estado, Porto Alegre, teve seu primeiro plano publicado em 1914. Ao longo dos anos, outros municípios gaúchos também receberiam planos de saneamento, grande parte por iniciativa da Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul (SOP).<sup>26</sup> Perto da segunda metade do século XX, outros problemas urbanos, além das questões sanitárias e físico-territoriais, foram postos em evidência. Assim, em 1959, é instituído legalmente o Plano Diretor de Porto Alegre que, segundo Paul Nygaard, foi responsável por contemplar, pela primeira vez no estado, análises baseadas em conjunturas sociais e econômicas na cidade.<sup>27</sup> Vinte anos mais tarde, equipes multidisciplinares compostas por geógrafos, sociólogos, economistas, entre outros especialistas, iriam participar da elaboração do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da capital do Rio Grande do Sul (PDDU).

Em 1970, o Rio Grande do Sul passaria a contar com a presença do SERFHAU, através de dois de seus escritórios, a Coordenadoria Regional e a Delegacia Estadual, ambos sediados em Porto Alegre. Além disso, também por meio do SERFHAU, foram instalados no estado o projeto Município-Escola Permanente, em Novo Hamburgo, e os Municípios-Escolas Itinerantes. O primeiro, de caráter permanente, prestava assistência e organizava cursos voltados aos técnicos das prefeituras vizinhas. Apesar do órgão não ter tido uma atuação tão destacada, em termos quantitativos, no Rio Grande do Sul, quanto em outras regiões do Brasil, nas décadas de 60 e 70, foram elaborados diversos estudos, termos de referência e planos diretores para municípios gaúchos com o apoio da autarquia, além dela ter

---

<sup>26</sup> VARGAS, Luís F. 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*. 2011. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

<sup>27</sup> NYGAARD, Paul Dieter. *Planos Diretores de Cidades: Discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005, p. 29.

promovido ou apoiado a realização de dezenas de cursos e seminários no Rio Grande do Sul, como será mostrado no decorrer desta pesquisa.

A escolha da atuação do SERFHAU no estado gaúcho como objeto de estudo desta dissertação se deve a vários motivos. Primeiro, porque, embora existam trabalhos que abordem a ação do SERFHAU em outras regiões brasileiras,<sup>28</sup> ainda não há estudos que tratem, especificadamente, sobre a experiência do órgão no Rio Grande do Sul. Em segundo lugar, pelo fato do período de atuação da autarquia, de 1964 a 1975, ser muito rico, em termos de planejamento urbano, para o estado. Entre estes anos foram criados importantes órgãos como Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) e a SUDESUL, já referida anteriormente. Finalmente, pois, sendo o SERFHAU um dos promotores do planejamento urbano integrado e da política nacional de desenvolvimento urbano no Brasil, conforme o trabalho mostra, analisar sua atuação é de suma importância para a compreensão do processo de planejamento urbano no país, que ainda não se encontra esgotado.

Já a escolha pelo tema se deu pelo interesse da autora em entender melhor como as experiências de planejamento urbano das décadas de 60 e 70 se inserem nas práticas recentes. A justificativa da pesquisa, além do interesse pessoal, está na relevância que o tema apresenta para o presente e futuro. O planejamento urbano é um processo contínuo, que abrange correções e algumas adequações, incorporando experiências realizadas no passado. Por isso ao recuperar e reconstruir parte da história do planejamento urbano no Brasil contribuir-se-á na assimilação do atual panorama deste campo do conhecimento.

Assim, o objetivo principal do trabalho é compreender como foi a experiência do SERFHAU, entre 1964 e 1975, no Rio Grande do Sul, durante o período de institucionalização do planejamento urbano integrado no Brasil,

---

<sup>28</sup> Ver Simone Vizioli (1998); Marlice Azevedo, Danielle Benedicto, Sílvio Leal Júnior (2002); Elisângela Chiquito (2006); Mauro Ferreira (2007); Juliana Mota (2007); e Maria Cecília Lucchese (2009).

esclarecendo a atuação do órgão junto os municípios gaúchos e junto à SOP, analisando sua participação no processo de planejamento urbano no estado e avaliando seu papel no estímulo ao planejamento urbano integrado na região.

Os objetivos específicos são resgatar a história do SERFHAU no Brasil; investigar os cursos, seminários, palestras e encontros que o SERFHAU promoveu, coordenou ou apoiou no estado; levantar estudos, diagnósticos, termos de referência e planos que foram elaborados com assistência técnica do SERFHAU para os municípios da região; pesquisar quais as instituições e entidades gaúchas deram suporte às ações da autarquia no Rio Grande do Sul; e, por fim, conhecer os atores que participaram do processo de institucionalização do planejamento urbano integrado no Rio Grande do Sul durante a existência do SERFHAU.

### **{QUESTÃO DE PESQUISA E HIPÓTESE}**

A partir do problema relatado, formulou-se a pergunta que norteou a realização da dissertação: "Qual foi o papel que o SERFHAU desempenhou no Rio Grande do Sul?".

Com base nas informações e documentos levantados e nos pressupostos assumidos pelo trabalho, na tentativa de responder a questão de pesquisa, elaborou-se a hipótese de que, no Rio Grande do Sul, já havia uma estrutura de planejamento urbano formada antes da criação do SERFHAU e, por isso, a autarquia teria tido uma função de consolidar e afirmar o planejamento urbano integrado junto aos municípios do Rio Grande do Sul e órgãos de planejamento locais. Desta forma a entidade federal teria, portanto, oficializado, no estado, procedimentos metodológicos referentes ao planejamento urbano integrado.

## **{METODOLOGIA DE PESQUISA}**

Para confirmar ou refutar a hipótese, resgatou-se a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul, entre 1964 a 1975, através de materiais que relatassem a experiência do órgão, seja em documentos oficiais, seja nas descrições de atores que vivenciaram o período e participaram, de alguma forma, das ações em prol do planejamento urbano no estado. Para tanto, buscou-se relatos que clarificassem o discurso propagado pelo SERFHAU no período, informações oficiais divulgadas pelo governo estadual, a manifestação dos profissionais da época referente às questões ligadas ao planejamento urbano integrado e a mensagem transmitida aos técnicos locais, em termos de estratégias de planejamento urbano.

Desta forma, depois de estabelecido e organizado o referencial teórico da dissertação, e de formulado o problema, a pergunta e a hipótese, utilizou-se o método qualitativo da pesquisa documental na tentativa de resgatar o processo de institucionalização do planejamento integrado no Rio Grande do Sul e recuperar a experiência do SERFHAU no estado, reconstruindo a trajetória do planejamento urbano no país e, principalmente, na região, através de uma perspectiva histórica e teórica.

A pesquisa documental foi realizada a partir da busca por quatro diferentes tipos de materiais: documentos oficiais divulgados pelo próprio SERFHAU (boletins informativos publicados mensalmente); documentos oficiais editados pela SOP (relatórios anuais das tarefas e atividades desempenhadas pela Secretaria); anais de seminários sobre a temática do desenvolvimento urbano, apoiado pelo SERFHAU e SOP; e relatórios de cursos de orientação metodológica, promovidos pela autarquia federal.

Com o intuito de complementar o exame documental das fontes primárias, melhor situando a trajetória do SERFHAU e a formação do aparato institucional da SOP, buscou-se por informações adicionais que auxiliassem no preenchimento de

eventuais lacunas na reconstrução do período que trata a dissertação. Dessa maneira, foram reunidos e analisados também, além de obras que serviram de base para a organização do estado da arte do assunto tratado, textos publicados na época por pessoas que participaram do processo de institucionalização do planejamento urbano integrado no estado e que, de alguma forma, tiveram relação com as ações praticadas pelo SERFHAU na região, como, por exemplo, os próprios técnicos da SOP, professores de instituições de ensino gaúchas e outros profissionais.

A dissertação foi organizada em quatro capítulos, além da Introdução e Conclusão.

O primeiro capítulo consiste na fundamentação teórica da pesquisa, onde foi exposto o problema e realizada a revisão do estado da arte sobre o processo de planejamento urbano no Brasil e a institucionalização do planejamento integrado.

O segundo explora a trajetória do SERFHAU desde sua criação até o ano de sua extinção, em 1975; seus mecanismos de ação; sua relação com outros órgãos, instituições e programas que também atuavam nas questões ligadas ao planejamento urbano; e um panorama sobre a sua atuação no Brasil, caracterizando a experiência da autarquia no país.

Na terceira parte deste trabalho, resgata-se a história do planejamento urbano no Rio Grande do Sul, desde a criação da SOP, no final do século XIX, até a década de 1960, buscando identificar eventos e atores que contribuíram para a institucionalização do planejamento urbano integrado no estado.

No quarto e último capítulo, examina-se a atuação do SERFHAU no processo de planejamento urbano no Rio Grande do Sul, objeto desta dissertação. A análise é baseada no levantamento de planos, estudos e diagnósticos, cuja elaboração o órgão assistiu, além de relatos contidos em documentos oficiais e em outros materiais reunidos pela pesquisa.

Na conclusão, finalmente, apresentam-se os resultados do trabalho e a resposta para a questão de pesquisa que norteou a formulação da hipótese e a realização da dissertação, qualificando o papel do SERFHAU junto às prefeituras dos municípios gaúchos - e perante à SOP - no processo de institucionalização do planejamento urbano integrado no Rio Grande do Sul e observando seus desdobramentos em nível nacional.

**CAPÍTULO 1**  
**{DEBATE SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO**  
**PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO NO BRASIL}**

O primeiro capítulo trata sobre a institucionalização do planejamento urbano integrado no Brasil, ou seja, sobre sua consolidação enquanto função de governo. Este processo teve início ainda no Estado Novo, quando uma série de iniciativas em prol do desenvolvimento urbano foi tomada. O intuito destas estratégias era, além de adaptar as cidades às transformações ocorridas no início do século XX e coordenar seus crescimentos, inseri-las no projeto nacional-desenvolvimentista do governo Vargas. Neste sentido, a reforma institucional e a modernização do setor público, iniciadas em 1930, contribuíram para a elaboração de políticas urbanas, que, inicialmente, estavam voltadas para a questão habitacional. Com o passar dos anos, porém, sobretudo a partir da redemocratização do Brasil, iniciada em 1945, diversos setores da sociedade e entidades civis passaram a reivindicar por um processo de planejamento que não envolvesse somente soluções pontuais e que não tratasse apenas do problema de déficit de moradias, mas que visasse um programa a longo prazo, coordenado pelo poder federal, abordando as diversas esferas e aspectos do planejamento urbano.

### **{1.1 A FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS E O URBANISMO}**

Inicialmente, no Brasil, as intervenções do Estado sobre o espaço urbano tiveram como objetivo embelezar e higienizar as cidades e limitavam-se às regiões centrais dos núcleos urbanos. Através dos Planos Gerais de Melhoramento e de Embelezamento, elaborados, majoritariamente, por engenheiros-sanitaristas ou

engenheiros-arquitetos, a partir do final do século XIX, além de reformas portuárias, foram implementadas obras para a melhoria da infra-estrutura e do sistema viário em locais como Belo Horizonte,<sup>29</sup> Rio de Janeiro,<sup>30</sup> Recife,<sup>31</sup> Porto Alegre,<sup>32</sup> São Paulo,<sup>33</sup> Vitória,<sup>34</sup> Santos,<sup>35</sup> entre outros. Estes planos, na verdade, consistiam em um conjunto de projetos pontuais para tratar da salubridade, estética e circulação urbana. Segundo Leme, “os engenheiros brasileiros utilizavam a palavra *melhoramento* para designar toda e qualquer intervenção na cidade, desde obras de saneamento até aberturas de praças, alargamento e extensão de vias.”<sup>36</sup>

Celso Lamparelli chama atenção para o fato destas experiências derivarem das práticas do urbanismo surgido na Europa, na segunda metade dos anos 1800.

Os núcleos urbanos mais antigos, como as capitais regionais ou os pólos de maior porte são obrigados a acompanhar, não só as novas exigências da economia e do desenvolvimento como incorporar novas tecnologias e padrões de vida urbana. O urbanismo reformador engendra os planos de remodelação, embelezamento, conjunto de obras viárias, sanitárias, diretrizes de expansão urbana, etc. Sempre nos limites das condições físico-territoriais.<sup>37</sup>

---

<sup>29</sup> Ver PASSOS, Luiz Mauro do Carmo. *A metrópole cinqüentenária: fundamentos do saber arquitetônico e imaginário social da cidade de Belo Horizonte, 1897-1947*. 1996. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

<sup>30</sup> Ver BRENNNA, Giovanna Rosso del. *O Rio de Janeiro de Pereira Passos: uma cidade em questão II*. Rio de Janeiro: Index, 1985.

<sup>31</sup> Ver PONTUAL, Virgínia Pitta. O Urbanismo no Recife: entre idéias e representações. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, ANPUR. Recife, v. 1, 2000, p. 89-108.

<sup>32</sup> Ver SOUZA, Celia Ferraz de. *O plano de Melhoramentos de Porto Alegre: concepções e realizações*. 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

<sup>33</sup> Ver CAMPOS NETO, Cândido Malta. *Os Rumos da Cidade: Urbanismo e Modernização em São Paulo*. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

<sup>34</sup> Ver MENDONÇA, Eneida Maria Souza. *et al. Cidade Prospectiva: O Projeto de Saturnino de Brito para Vitória*. Vitória: Editora da Universidade Federal do Espírito Santo, 2009.

<sup>35</sup> Ver ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. O plano de Saturnino de Brito para Santos e a construção da cidade moderna no Brasil. In: *Espaço & Debates*, v. 11, n. 34, 1991, pp. 55-63.

<sup>36</sup> LEME, Maria Cristina da Silva (1995), *op. cit.* p. 351.

<sup>37</sup> LAMPARELLI, Celso Monteiro. Experiência Brasileira em Planejamento Urbano. In: *Revista Sinopses*, n. 13, maio de 1993, pp. 54-59, p. 55.

Gradualmente, a própria concepção e visão da cidade começariam a mudar. Ainda segundo Leme,<sup>38</sup> já em São Paulo, nas primeiras décadas do século XX, todo o conjugado urbano passaria a ser contemplado pelas propostas de planificação. O espaço urbano seria visto, portanto, em sua totalidade e aspectos de articulação, entre o centro e os bairros, tornar-se-iam um dos temas mais recorrentes entre os responsáveis pelos planos. Além disso, a importância do governo e seu papel crescem, ao passo que ele deveria assumir a responsabilidade pela execução de obras e gestão dos serviços urbanos: “o urbanismo e o planejamento urbano estão desde o início umbilicamente ligados ao Estado.”<sup>39</sup>

## **{1.2 CONTEXTO ECONÔMICO DOS ANOS 1930 E SEU REFLEXO NO ESPAÇO URBANO}**

No plano econômico, devido ao colapso das cafeiculturas, na década de 20, o governo toma uma série de medidas que acabariam por provocar o desenvolvimento da indústria nacional, ocasionando a migração de parte da população rural para as cidades. A política adotada pelos governantes, em plena crise do café, não foi elaborada somente com o intuito de “salvar” os cafeicultores. Diversos autores<sup>40</sup> argumentam que as ações deliberadas da administração do país no que se refere ao protecionismo alfandegário e à desvalorização cambial da moeda nacional, combinadas com o estrangulamento do mercado externo pela Grande Depressão de 1929, além de corresponderem a uma solução para a classe agro-exportadora, também deram início ao chamado “processo de substituição de

---

<sup>38</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico, em São Paulo, no início do século XX. In: *Revista Espaço & Debates*, n. 34, 1991, pp. 64 – 70.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 69.

<sup>40</sup> Ver Gabriel Cohn (1969); Flávio Versiani, Maria Teresa Versiani (1975); e Sérgio Silva (1976).

importações”.<sup>41</sup> O Brasil passaria, então, a produzir artigos que, antes, era forçado a importar. Diante do *boom* populacional ocasionado pelo incremento industrial, o Estado foi obrigado a praticar ações que visassem à ordenação destes centros urbanos, que cresciam sem controle.

Com o golpe que permite a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em outubro de 1930, a República Velha chega ao fim e, com ela, a descentralização política. As medidas em prol da indústria seriam reforçadas, como a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, através do Decreto n°. 19.433, que objetivava fiscalizar o desenvolvimento industrial e comercial. Mas o Brasil não sofreria mudanças apenas nos planos econômico e político. A partir da Era Vargas,<sup>42</sup> o país passaria por profundas transformações também no âmbito institucional, no da organização social e, por fim, na esfera do desenvolvimento urbano que, segundo Sarah Feldman, “[...] forçam a reconstrução de saberes e práticas instalados no campo do urbanismo.”<sup>43</sup>

Uma destas novas inserções, Villaça defende, ocorreu no início da década de 30. Além do período representar uma inflexão social, econômica e política “[...] em sua ruptura às estruturas agrárias oligárquicas nacionais, sobretudo em relação ao processo de industrialização da economia e infra-estruturação institucional da gestão pública”,<sup>44</sup> ele marcará também uma “virada” na história do urbanismo e planejamento urbano do país. Para Villaça, “a importância da ciência começa a

---

<sup>41</sup> Ver TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972, p. 29-58.

<sup>42</sup> A Era Vargas corresponde ao primeiro período que Getúlio Vargas governou o Brasil, de 1930 a 1945. Após sua deposição, ele retorna ao poder, desta vez através do voto direto, em 1951, permanecendo na presidência da República por mais três anos.

<sup>43</sup> FELDMAN, Sarah. As Comissões de Plano da Cidade na Era Vargas. In: REZENDE, Vera (org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertexto, 2012, pp. 21-44, p. 27.

<sup>44</sup> FARIA, Rodrigo Santos de. O Departamento Nacional de Urbanismo: Idéias e Origens no Processo Histórico de Institucionalização do Setor de Urbanismo e Planejamento Urbano no Governo Federal Brasileiro. In: XII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo (XII SHCU), 2012. Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2012, p. 2.

superar a da beleza".<sup>45</sup> O autor afirma que será a partir desta data que o planejamento enquanto técnica de base científica passará a dominar o ideário da época:

Todo o pensamento urbanístico produzido pelos socialistas utópicos (Owen ou Fourier) e pelos tecnocratas, como Ebenezer Howard, Le Corbusier, Agache, Doxiadis, ou pela *Carta de Atenas*, que veio nutrir a ideologia do plano diretor, todo esse pensamento baseia-se na crença de que na ciência (o diagnóstico e o prognóstico científicos) e na técnica (o plano diretor) é que estava a chave da solução dos ditos "problemas urbanos".<sup>46</sup>

Estas idéias irão se firmar no Brasil graças à mudança de enfoque dos urbanistas europeus, na virada do século, que, segundo Christian Topalov,

[...] crêem, acima de tudo, dispor dos meios científicos e técnicos necessários para dominar a urbanização que esta mudança de perspectiva se torna possível. O desenvolvimento urbano é analisado como uma série de funções. Cada uma corresponde a uma necessidade do indivíduo ou da coletividade, seja ou não esta necessidade percebida pela população ou pelos políticos locais. Necessidades e funções, enquanto objetos da ciência, são objetivos e podem ser traduzidos em normas que compete à autoridade pública promover.<sup>47</sup>

Ainda em 1930, propõe-se, pela primeira vez no Brasil, o "plano diretor".<sup>48</sup> Ele será elaborado por Alfred Agache para a cidade do Rio de Janeiro e já contará com uma embrionária proposta de zoneamento, com a indicação de locais específicos para a construção do parque industrial, áreas comerciais e implantação de grandes conjuntos na Esplanada do Castelo. O zoneamento aos poucos,

---

<sup>45</sup> VILLAÇA, Flávio (1999), *op. cit.*, p. 198.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 187.

<sup>47</sup> TOPALOV, Christian. *De la planification à l'ideologie, naissance d'un nouveau paradigme de l'action sur la ville et l'habitat. Mimeo*, 1992, p. 228 *apud* LEME, Maria Cristina da Silva (1995), *op. cit.*, p. 352.

<sup>48</sup> Villaça o denomina "plano discurso", pois se impõe no âmbito intelectual, justamente, porque se embasa, cientificamente. Desta forma, por ser endossado sobre "verdades", não se preocupa com a operacionalização de suas propostas. VILLAÇA, Flávio (1999), *op. cit.*, p. 204.

portanto, estabelece-se no país como o principal instrumento do planejamento urbano e passa a ditar as regras da distribuição espacial das cidades.

Nos anos seguintes, a idéia do plano diretor irá difundir-se no país. Estes planos, todavia, tinham como objetivo principal as grandes reformulações urbanas, sobretudo as viárias. Para Villaça, as grandes obras de infra-estrutura eram priorizadas em detrimento dos projetos habitacionais.<sup>49</sup> Com o tempo, esta condição começa a mudar, diante da urgência em orientar o crescimento populacional nos principais centros e de garantir acesso à moradia adequada a diversos setores da população. A habitação passa, assim, a ter uma função social e algumas tentativas de soluções neste sentido seriam esboçadas.

Rezende argumenta que os planos da época produziam um retrato das condições futuras do local objeto de intervenção para compará-lo com a solução de cidade ideal, obtida a partir de suas proposições. Desta forma o plano diretor atribuiria às mudanças físicas a possibilidade de implementar mudanças sociais. "Prevê também, a supressão de comportamentos marginais de uma parcela da população através da remodelação física da cidade e da existência de saneamento e habitação para todos."<sup>50</sup> Luis César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso ainda defendem que esta concepção apóia-se na idéia de reforma social, formulada no início do século XX, nos Estados Unidos e no continente europeu.

Ao rever a história social da emergência deste campo do pensamento/ação na Europa e nos Estados Unidos, pudemos constatar que se configura um quadro onde a "questão social" aparece como eixo e com objetivo do conhecimento e da intervenção. Neste sentido [...], a "questão urbana" emerge como uma transformação da "questão social". Transformação esta que já contém a terapêutica a ser adotada: *"changer la ville pour changer*

---

<sup>49</sup> *Idem*, p. 199.

<sup>50</sup> REZENDE, Vera. *Planejamento Urbano e Ideologia - Quatro Planos para a Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982, p. 43.

*la vie*".<sup>51</sup> O pensamento urbanístico aparece, assim, no início do século, claramente associado às idéias de reforma social.<sup>52</sup>

Marilena Chauí justifica esta maneira de pensar a cidade através da máxima positivista: "saber para prever, prever para prover",<sup>53</sup> que já se encontrava em documento escrito por Luiz Ignácio Anhaia Mello, antes de ser prefeito de São Paulo - "toda a política urbanista está condensada nestes três dissílabos: saber, prever, prover".<sup>54</sup> Assim, através do conhecimento teórico e técnico, os urbanistas chegariam à antevisão científica dos acontecimentos para, então, elaborar regras e códigos a serem aplicados de maneira a controlar e manipular a realidade social.

### **{1.3 A CONSOLIDAÇÃO DO URBANISMO NO BRASIL COMO ÁREA DO CONHECIMENTO}**

Em seu texto "A Formação do Pensamento Urbanístico no Brasil, 1895 – 1965", Leme chama atenção para o fato de, a partir dos anos 1930, também se observar a consolidação do urbanismo no Brasil enquanto área do conhecimento e prática profissional, graças à afirmação deste no âmbito da universidade e a sua expansão para a maioria das capitais brasileiras.<sup>55</sup> As prefeituras municipais passaram, então, a contar com entidades que tratassem, especificamente, de questões ligadas ao planejamento urbano das cidades com a participação de arquitetos e urbanistas, como foi o caso da Comissão do Plano da Cidade, em São Paulo, e o Conselho do Plano Diretor, em Porto Alegre.

---

<sup>51</sup> Em tradução livre do francês para o português, "mudar a cidade para mudar a vida".

<sup>52</sup> RIBEIRO, Luis César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. In: *Espaço & Debates*, v. 14, n. 37, jan/abr 1994, pp. 77 – 89, p. 77.

<sup>53</sup> CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 1997, p. 12.

<sup>54</sup> MELLO, Luiz Ignácio Anhaia. Ainda o problema psicologico. In: MELLO, Luiz Ignácio Anhaia. *Problemas de urbanismo*. São Paulo: Escolas Profissionais Salesianas, 1929, pp. 27-45, p. 33.

<sup>55</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895 - 1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (org.). *Urbanismo no Brasil, 1895 – 1965*. São Paulo: Studio Nobel, 1999, pp. 20-38, p. 26.

O primeiro foi criado pela Lei Municipal n°. 3.611 de São Paulo, em junho de 1936. “[A Comissão] constituída por dois vereadores, dois funcionários municipais e seis cidadãos de notória competência e idoneidade, a serem nomeados pelo prefeito, seria responsável pela organização do Plano”, nas palavras de Feldman.<sup>56</sup> O comitê, entretanto, estaria longe daquele idealizado pelo prefeito Anhaia Mello – influenciado, anos antes, pelo *planning* americano, o qual deveria representar a sociedade civil, totalmente autônoma do poder municipal e com amplos poderes sobre o plano.

Na verdade, Feldman argumenta que esta mudança de postura, ou seja, a aceitação por Anhaia da substituição de cidadãos e profissionais na Comissão por técnicos da própria administração (vinculando-a ao poder executivo), corresponde à transformação sofrida pelo próprio arcabouço estrutural do planejamento das cidades americanas, quando se passa a defender que o planejamento urbano seja “[...] uma função inteiramente integrada com a estrutura e com processos do governo local”.<sup>57</sup>

Para se tornar uma força vital no desenvolvimento das comunidades e para melhoria das condições de vida urbana, deve ser alterada na forma e no lugar que ocupa na estrutura de governo. A forma sugerida é a criação de um departamento de planejamento com ou sem uma comissão consultiva agregada, garantindo proximidade com o legislativo, com o chefe do executivo e com os departamentos administrativos.<sup>58</sup>

A autora ainda afirma que, no futuro, a criação do SERFHAU corresponderá a um processo equivalente, pois, como será visto mais adiante, verbas do poder federal serão condicionadas à criação das agências de planejamento.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*, p. 66.

<sup>57</sup> SEGOE, Ladislav. Local Planning Administration. Chicago: The International City Manager's Association, 1941 *apud* FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*, p. 73.

<sup>58</sup> *Ibidem.*

<sup>59</sup> *Ibidem.*

A segunda entidade, por sua vez, o Conselho do Plano Diretor, foi instituída pelo prefeito José Loureiro da Silva, em Porto Alegre, em 1938. Segundo Maria Almeida e Virgínia Pontual, esta iniciativa fazia parte da estratégia da administração municipal da capital gaúcha de implementar um plano a longo prazo e de criação de um fórum permanente de debates sobre a cidade.<sup>60</sup> Já Celia Ferraz de Souza e Almeida colocam que o Conselho também serviu de “palco” para a divulgação dos ideários de Arnaldo Gladosch,<sup>61</sup> urbanista que participou da elaboração do plano de Agache para o Rio de Janeiro e que havia sido contratado para a formulação de um novo plano para a capital do Rio Grande do Sul.<sup>62</sup>

As idéias do urbanismo como ciência e como arte, já presentes no discurso de Agache, eram repetidas por Gladosch em suas falas junto ao Conselho do Plano Diretor. O seu discurso avançava preconizando a adoção de instrumentos como o zoneamento, o reparcelamento do solo, o controle da ocupação urbana. Preconizava ainda, o saneamento do problema habitacional.<sup>63</sup>

O urbanismo, aos poucos, deixava de ser campo exclusivo dos engenheiros para permitir a entrada de arquitetos. A própria contratação de Gladosch por Loureiro da Silva, já demonstra uma abertura neste sentido. Conforme aponta João Rovati, o prefeito defendia que Porto Alegre precisava do trabalho de um “especialista”.<sup>64</sup> O autor, entretanto, alega que a afirmação do urbanismo enquanto disciplina e domínio profissional, tanto no estado gaúcho, como nas demais regiões do Brasil, foi marcada por embates envolvendo os profissionais da arquitetura e

---

<sup>60</sup> ALMEIDA, Maria Soares de; PONTUAL, Virgínia Pitta. Reformas urbanas nas áreas centrais de Porto Alegre e do Recife: semelhanças e particularidades. In: FREITAS, José Francisco Bernardino (org.). *Diálogos: urbanismo.br*. Vitória: EDUFES, 2010, pp. 63–96, p. 82.

<sup>61</sup> SOUZA, Celia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares de. Modernidade e autoritarismo: urbanismo em tempos ditatoriais: Porto Alegre, 1937 – 1945. In: REZENDE, Vera (org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertexto, 2012, pp. 197-231, p. 204.

<sup>62</sup> Apesar de ter influenciado planos posteriores, o Plano Gladosch para Porto Alegre nunca chegou a ser instituído legalmente.

<sup>63</sup> *Idem*, p. 213.

<sup>64</sup> ROVATI, João Farias. Urbanistas graças a deus. In: XIII Encontro Nacional da ANPUR (XIII ENANPUR), 2009. Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: 2009, p. 4.

engenharia.<sup>65</sup>

Além das discussões sobre quem teria as reais atribuições para pensar a cidade, ainda havia aquelas em que se debatiam sobre a necessidade ou não de contar com a presença de especialistas de fora para a elaboração dos planos. A contratação de Gladosch fez parte desta polêmica. Muitos consideravam que o trabalho deveria ser feito por técnicos locais.<sup>66</sup>

Desta forma, como tentativa de formar tais técnicos, é instituído, em 1947, o primeiro curso de urbanismo do Rio Grande do Sul: "tratava-se de um curso de especialização ou de pós-graduação, como se diria hoje, com dois anos de duração".<sup>67</sup> Ele foi criado pelo Instituto de Belas Artes e contou com o auxílio de dois funcionários da então administração municipal, Luiz Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva.<sup>68</sup> Arquitetos e engenheiros já diplomados correspondiam ao público-alvo do curso, no entanto, em sua primeira edição, dos quatro alunos candidatos, somente um era arquiteto.<sup>69</sup>

Mesmo em menor número que os engenheiros nos setores de planejamento urbano, tanto no âmbito acadêmico, quanto no da administração pública, os arquitetos passaram a atuar cada vez mais em espaços próprios, como no Instituto de Arquitetos do Brasil, o IAB. A instituição fora criada nos anos 1920, mas foi somente a partir da década de 40 que ela foi transformada em uma estrutura federativa, contando com departamentos em diversos estados do Brasil. Nas palavras de Feldman, "o IAB alia a formação de quadros técnicos a uma atuação política, articulando nacionalmente os arquitetos em torno da idéia de planejamento, e dialogando com as esferas municipal, estadual e federal do

---

<sup>65</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>66</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>67</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>68</sup> Edvaldo Pereira Paiva, mais tarde, em 1959, será coordenador do grupo que elaborou o primeiro Plano Diretor da cidade de Porto Alegre.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

executivo e do legislativo”.<sup>70</sup> Portanto, o Instituto, além de apoiar a realização de encontros que tratassem da temática urbana, principalmente sobre a questão habitacional, também servirá como canal promotor das reivindicações dos arquitetos pela conquista do seu espaço na esfera do planejamento urbano.

#### **{1.4 ERA VARGAS E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO}**

A partir da Revolução de 1930, Bonduki ressalta que a habitação passou a ter grande importância nos debates políticos frente ao projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas. Isto acontecia por dois motivos: primeiro, pois ela era vista como uma condição básica da reprodução da força de trabalho, ou seja, um fator econômico na estratégia de industrializar o Brasil; segundo porque representava um elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador e, por isso, era decisiva na formação deste “novo homem” que o regime traçou como sua principal base de sustentação política.<sup>71</sup> Nas palavras de Ribeiro e Cardoso: “nas representações das elites do Estado Novo, o desenvolvimento de políticas sociais no campo do consumo habitacional tinha, portanto, sentido estratégico, pois, ao mesmo tempo, aumentava a capacidade de trabalho e produzia a paz social pela preservação da família”.<sup>72</sup> Desta forma, as políticas habitacionais serviriam para “legitimar” o regime e reafirmar o domínio do governo.

Conforme Chauí coloca:

O Estado é uma comunidade ilusória. Isto não quer dizer que seja falso, mas sim que ele aparece como comunidade porque é assim

---

<sup>70</sup> FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*, p. 224.

<sup>71</sup> BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998, p. 73.

<sup>72</sup> RIBEIRO, Luis César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação – gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz; PECHMAN, Roberto (org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, pp. 53-78, p. 62.

percebido pelos sujeitos sociais. Estes precisam dessa figura unificada e unificadora para conseguirem tolerar a existência das divisões sociais, escondendo que tais divisões permanecem através do Estado. Não é, como imaginava Hegel, a superação das contradições, mas a vitória de uma parte da sociedade sobre as outras.<sup>73</sup>

Dessarte, pelo destaque conferido à habitação e pela busca de estratégias neste sentido, Bonduki afirma que Vargas será responsável por estruturar, pela primeira vez no Brasil, uma política nacional de desenvolvimento urbano. Apesar de ainda não se configurar como uma política habitacional coerente e eficaz, o autor refere-se à Era Vargas como o momento do surgimento da habitação social no Brasil,<sup>74</sup> onde “[...] a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a uma ainda incipiente política habitacional no país”.<sup>75</sup> Maria Lais Pereira da Silva também concorda que, apesar dos avanços, a estratégia de Getúlio Vargas não constituiu, de fato, em uma política habitacional, mas ressalta que seus avanços permitiram estabelecer condições e importantes bases para as práticas futuras.<sup>76</sup>

Uma das ações estatais neste sentido foi a institucionalização do IAP's, Institutos de Aposentadorias e Pensões, controlados pelo governo, empresários e pelos próprios trabalhadores, por meio de seus sindicatos. Em 1937, as Carteiras Prediais passariam a operar junto aos IAP's, com o objetivo de fornecer aos associados moradias, seja por meio da compra financiada, seja mediante ao aluguel. Além da construção dos complexos habitacionais, os IAP's compravam imóveis prontos para alugar. Em 1943, os financiamentos concedidos pelos IAP's

---

<sup>73</sup> CHAUÍ, Marilena, (1997), *op. cit.*, p. 27.

<sup>74</sup> BONDUKI, Nabil Georges. Habitação e Arquitetura Moderna no Brasil: a experiência dos IAPs (1937/1964). In: Seminário Origens das Políticas Públicas Urbanas Modernas: Europa e América Latina: 1900 – 1940, 1994. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

<sup>75</sup> BONDUKI, Nabil Georges. Origens da Habitação Social No Brasil (1930-1964). In: *Análise Social*. Lisboa, v. 29, n.127, 1994, p. 711-732, p. 712.

<sup>76</sup> SILVA, Maria Lais Pereira da. Reflexões sobre a política habitacional na Era Vargas. In: REZENDE, Vera (org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertexto, 2012, pp. 303-331, p. 328.

corresponderiam a quase 25% do total dos financiamentos imobiliários concedidos no Brasil, mas a solução para o déficit habitacional ainda estava longe de ser encontrada. Lamparelli esclarece que o setor habitacional ainda será fonte de graves problemas que se avolumarão pela ausência de intervenção dos poderes públicos na formação dos subúrbios pobres, na periferização extensa e rarefeita e nas concentrações centrais de favelas e cortiços.<sup>77</sup>

Na esfera das entidades civis, também se debatiam soluções. Em 1941, é promovido o I Congresso Brasileiro de Urbanismo, no Rio de Janeiro e, para Villaça, apesar do conceito e da expressão *planejamento urbano integrado* ainda não terem surgido, “seus conteúdos já estavam praticamente prontos, à espera de sistematização e rótulo”.<sup>78</sup> Temas como serviços de utilidade pública, circulação urbana e o congestionamento eram tratados, além de novas propostas para o problema da habitação, das favelas e dos loteamentos.

Após Vargas ser destituído do poder, Eurico Gaspar Dutra institui, em 1946, o primeiro órgão nacional voltado exclusivamente à provisão de habitação para a população de baixa renda, a Fundação da Casa Popular (FCP), que “[...] representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha a obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema de falta de moradias”.<sup>79</sup> Além do objetivo de financiar imóveis, a FCP também se propunha a financiar obras de infraestrutura, saneamento, pesquisas habitacionais e, ainda, a formar técnicos para atuarem nas prefeituras municipais. Apesar da intenção do governo em tornar o FCP responsável pela política habitacional no âmbito federal, Bonduki e Koury<sup>80</sup> argumentam que, quase uma década após a criação do órgão, todas as iniciativas do Estado ainda estavam voltadas ao estímulo da industrialização e à construção de

---

<sup>77</sup> LAMPARELLI, Celso Monteiro (1993), *op. cit.*, p. 56.

<sup>78</sup> VILLAÇA, Flávio (1999), *op. cit.*, p. 206.

<sup>79</sup> *Idem*, p. 718.

<sup>80</sup> BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: XII Encontro Nacional da ANPUR (XXII ENANPUR), 2007. Belém. *Anais...* Belém: ANPUR, 2007.

Brasília, e a iniciativa visando à formulação de uma política habitacional no nível nacional foi frustrada:

[...] sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam a questão e, principalmente, a ausência da ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política.<sup>81</sup>

Apesar da FCP não ter conseguido realizar aquilo que preconizava inicialmente, Virgínia Fontes argumenta que a criação da Fundação da Casa Popular não foi um fracasso, na medida em que demonstrou a possibilidade e a visibilidade de uma nova forma de inserção da política estatal na habitação e no urbanismo.<sup>82</sup> Francisco Oliveira, por sua vez, defende que esta nova postura do governo em relação à questão da habitação fazia parte de uma estratégia muito maior, iniciada no governo Vargas, de impulsionar a formação e o fortalecimento de uma sociedade de cunho urbano-industrial, capitalista, mediante uma forte intervenção do Estado em todos os âmbitos da atividade econômica<sup>83</sup>

### **{1.5 O PLANEJAMENTO REGIONAL}**

A estratégia de Vargas de intervenção estatal impôs significativas mudanças no campo político, econômico e social no Brasil. Segundo Rodrigo Santos de Faria, estas ações iriam transformar não só as relações entre o sistema urbano-espacial, mas também entre o sistema de produção.<sup>84</sup> Ao almejar um grande projeto de

---

<sup>81</sup> BONDUKI, Nabil Georges (1994), *op. cit.*, p. 718.

<sup>82</sup> FONTES, Virgínia. Metamorfoses da Economia No Brasil: O Banco Nacional da Habitação. In: I Encontro Nacional de Economia Clássica e Política, Anais. Niterói, 1996. v. 3. p. 1-26.

<sup>83</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1971.

<sup>84</sup> FARIA, Rodrigo Santos de. Urbanismo e movimento municipalista: interlocuções do debate urbanístico brasileiro-iberoamericano (1938/1946 1964). Uma proposta de investigação. In: *Arquitextos*, v. 507, 2009 (Revista Online).

industrialização para o país e de forte crescimento econômico, o governo é obrigado a promover uma integração em nível nacional. Para tanto, somente estratégias de planejamento no âmbito regional tornariam possível tal ambição. A iniciativa acabou trazendo um maior enfoque para as *regiões*, que passaram, inclusive, a serem preconizadas nos planos para os centros urbanos. Cecília Pereira e Pontual assinalam que, se até 1930, os planos abrangeriam somente a área central das cidades e, entre 1930 e 1950, todo o perímetro urbano, a partir da década de 50, os planos passaram a situar as cidades dentro de uma região.<sup>85</sup>

Os anos 1950, portanto, serão marcados no país, além do enfoque nas políticas habitacionais, pelo importante papel adquirido pelo planejamento regional. Feldman afirma que o período pode ser considerado como “[...] o momento de maior crença no planejamento regional e nas possibilidades do planejamento como atribuição privilegiada do Estado, no Brasil.”<sup>86</sup>

O que estamos denominando crença no planejamento regional é a convicção de que o controle público é possível, a convicção de que as grandes cidades podem ser renovadas, reorganizadas, redistribuídas, e que tornar eficiente a organização territorial é um caminho para superar as desigualdades regionais. Esta perspectiva não se restringe ao Brasil, antecede a inversão para a crítica radical ao planejamento, que se dissemina pelo mundo ocidental.<sup>87</sup>

Segundo Violich,

Uma atividade que muito contribuiu para a formação de um esquema de planejamento urbano no Brasil foi a iniciativa tomada pelos Estados, individual ou coletivamente, para estudar os trabalhos que se destinaram a coordenar o planejamento físico sobre bases regionais amplas.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> PEREIRA, Cecília Ribeiro; PONTUAL, Virgínia Pitta. A Reforma Urbana nos primeiros anos da década de 1960. In: *Arquitextos*, v. 109, p. 517, 2009 (Revista Online).

<sup>86</sup> FELDMAN, Sarah. 1950: A década de Crença no Planejamento Regional no Brasil. In: XIII Encontro Nacional da ANPUR (XIII ENANPARQ), 2009. Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPUR/UFSC, 2009. v. 1. p. 01-23, p. 2.

<sup>87</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>88</sup> VIOLICH, Francis (1965), *op. cit.* p. 20.

Na verdade, as comissões de bacias hidrográficas,<sup>89</sup> estratégias de planejamento regional as quais o autor se refere, tiveram grande influência a partir da experiência norte-americana da *Tennessee Valley Authority* – transmitida, no Brasil, através da Fundação Getúlio Vargas (FGV) –, que difundiu, nos Estados Unidos, a partir da década de 30, o modelo de unidade de planejamento.<sup>90</sup>

Além destas comissões, visando o desenvolvimento regional ainda seriam fundadas no país as superintendências regionais, sobretudo nos anos 1950, a exemplo da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953; da Superintendência do Plano de Valorização da Fronteira Sudoeste do País (SPVESUD), em 1956; e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), de 1959.<sup>91</sup>

Cleonice Gardin sugere que o surgimento destas entidades fundamentou-se nas idéias teóricas da Comissão Econômica para América Latina, o CEPAL, que pressupunha que o desenvolvimento do país estava diretamente ligado à industrialização.<sup>92</sup> Conceição alega que, quando Juscelino Kubitschek assume a presidência do Brasil, em 1956, seu Plano de Metas abre o país ao capital externo, permitindo a instalação de companhias estrangeiras e atraindo mais investimentos. Tudo isso faz com que as taxas de absorção de progresso técnico aumentem. Desta forma, a indústria brasileira deixa de ser “restringida”, passando a depender, exclusivamente, de variáveis endógenas e começando a produzir, inclusive, bens de

---

<sup>89</sup> Como a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), criada em 1948 - formada pelos estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Alagoas e Goiás -, e a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU), instituída em 1951 - composta por Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, São Paulo Paraná, Santa Catarina e, posteriormente, pelo Rio Grande do Sul.

<sup>90</sup> VIANNA, Mônica Peixoto. Experimentações e práticas no campo do planejamento regional da CESP. In: XI Seminário da História da Cidade e do Urbanismo (XI SHCU), 2010. Vitória. Anais... Vitória: UFES, 2010, p. 1.

<sup>91</sup> A SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, e a SUDESUL, Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul, serão criadas mais tarde, nos anos 1960, como será mostrado posteriormente.

<sup>92</sup> GARDIN, Cleonice. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai no planejamento regional brasileiro (1951-1972)*. Dourados: Editora da UFGD, 2009.

capital, como maquinário industrial.<sup>93</sup> A promoção, portanto, por parte do governo, de obras de infra-estrutura, transporte e energia, através das comissões de desenvolvimento regionais, seriam imprescindíveis para o funcionamento destes parques industriais.

Por fim, Feldman nota contudo, que esta nova temática do planejamento, o planejamento regional, não se desenvolveu somente como um alargamento de escala territorial. Na verdade, ele surge como resposta para novos problemas que superam a dimensão técnica estabelecida nas administrações municipais, durante a Era Vargas.<sup>94</sup>

Estas novas abordagens emergem num contexto político-institucional que favorece a organização de instituições de urbanismo fora da administração pública – no chamado período democrático, que corresponde ao intervalo de menos de duas décadas entre o final do Estado Novo e a ditadura militar que se instala em 1964.<sup>95</sup>

## **{1.6 AS INSTITUIÇÕES DE URBANISMO E A PESQUISA URBANA}**

A nova conjuntura política, instaurada com o fim do Estado Novo, favorecerá, portanto, o aparecimento de instituições de urbanismo atuantes fora do âmbito da administração pública. Após a afirmação do urbanismo como área do conhecimento, inicia-se um período de busca de espaço pelos próprios urbanistas. Desta forma, as atribuições dos profissionais tornam-se mais definidas, bem como os limites de suas respectivas atuações.

Se antes as mesmas pessoas (fossem elas engenheiros ou arquitetos) trabalhariam nas prefeituras, em órgãos de planejamento e em escolas de ensino

---

<sup>93</sup> TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: SERRA, José (org.). *América Latina, ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

<sup>94</sup> FELDMAN, Sarah (2009), *op. cit.*, p. 5

<sup>95</sup> *Ibidem*.

superior – o que, segundo Leme, foi positivo, pois esta dupla inserção foi fundamental para a consolidação da área -,<sup>96</sup> a partir da segunda metade do século XX, a situação inverter-se-ia. Os diferentes profissionais passam a atuar em seus espaços específicos, uns como professores, outros como técnicos das administrações municipais, outros, ainda, em suas próprias empresas de consultoria ou em escritórios de pesquisa.

Feldman irá chamar atenção para a atuação do urbanista, este novo *expert*, nas entidades autônomas que darão assistência técnica às prefeituras, bem como às instituições supra-governamentais (a exemplo da já referida Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, a CIBPU). Este profissional, que havia sido formado ao longo da Era Vargas, em um contexto de mobilização das novas elites urbanas, de mudanças institucionais e de fortalecimento do saber científico, passa a ser o detentor do conhecimento técnico para planejar as cidades.<sup>97</sup>

Algumas destas organizações autônomas eram vinculadas diretamente às universidades, como foi o caso do Centro de e Estudos de Planejamento Urbano e Regional (CEPUR), na Universidade Federal de Pernambuco e, ainda, do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CEPEU), formado no início dos anos 1950, ligado à Universidade de São Paulo, a USP. Este último foi criado por Anhaia, em seu período como diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP), “[...] articulando a Universidade a administrações municipais do Estado de São Paulo.”<sup>98</sup> O núcleo de investigações seria responsável pela elaboração de diversas pesquisas, estudos e planos para a região paulista. Segundo Feldman, o CEPEU daria assistência técnicas às prefeituras e, ao mesmo tempo, orientaria a elaboração do plano, organizando, no interior das administrações municipais, um setor de planejamento.<sup>99</sup>

Um dos contratos firmados pelo CEPEU foi para a elaboração do Projeto do

---

<sup>96</sup> LEME, Maria Cristina da Silva (1999), *op. cit.*, p. 32.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*, p. 61.

<sup>99</sup> *Idem*, p. 226.

Distrito Industrial de Presidente Prudente, em São Paulo. A ação foi resultado de um convênio entre o próprio CEPEU, a prefeitura do município e a CIBPU, que escolheu Presidente Prudente para o projeto por diversas razões, dentre elas: “[...] o crescimento populacional, a sua posição geográfica, as possibilidades de integração entre os sistemas de transportes (ferroviário, rodoviário e fluvial) e o potencial energético.”<sup>100</sup> Segundo Roberto Monte Mór, apesar de diversos acordos terem sido firmados com o CEPEU, a maioria dos trabalhos consistiam em amplos diagnósticos, “[...] resultando assim em estudos sobre o urbano que ainda não conseguiam mobilizar os governos para uma ação efetiva”.<sup>101</sup>

A CIBPU também empregaria outro órgão de consultoria técnica, a Sociedade para Análises Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS). A instituição havia sido criada em 1947, pelo padre dominicano Louis-Joseph Lebret, no ano de sua chegada ao Brasil. Vindo da França, ele, fundou, em 1941, o Movimento Economia e Humanismo, cuja perspectiva era marcada, segundo Pontual, por distinguir *mise-en-valeur*<sup>102</sup> de desenvolvimento para além do enfoque econômico, a fim de afirmar valores humanos e instaurar o bem comum.<sup>103</sup> Para Lamparelli, o movimento *Économie et Humanisme* tinha como principal preocupação o estudo dos fatos sociais. Seria possível conhecer, através de suas análises, os níveis de vida e as necessidades da população para, depois, analisar as possibilidades locais para responder a estas condições mandatórias.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> BARON, Cristina Maria Perissinotto; ANELLI, Renato Luiz Sobral. *A atuação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí em Presidente Prudente-SP*. Presidente Prudente: Tópos/UNESP, v. 4, 2010, p. 212-237, p. 235.

<sup>101</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. *In: Etc, espaço, tempo e crítica - Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, v. 1, n. 1(4), jun 2007, pp. 71-96, p. 80.

<sup>102</sup> *Mettre en valeur*, em tradução livre para o português, significa valorizar, colocar seu valor em evidência ou indicar as vantagens.

<sup>103</sup> PONTUAL, Virgínia Pitta. O urbanismo no Recife: entre idéias e representações. *In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*. Recife, v. 1, 2000, p. 89-108, p. 98.

<sup>104</sup> LAMPARELLI, Celso Monteiro. Louis-Joseph Lebret e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura. *In: Espaço & Debates*. São Paulo, v. 14, n. 37, 1994, pp. 90-99.

Como uma maneira de difundir suas idéias, Lebret aceita vir a São Paulo para, inicialmente, ministrar um curso sobre “Economia Humana” na Escola Livre de Sociologia e Política, na Universidade de São Paulo.

Lebret inicia as aulas procurando compreender as razões para o “fracasso humano no mundo moderno”. A construção de uma imagem do homem levado por um turbilhão, aprisionado pela técnica e clamando pela liberdade é usada por Lebret para desvelar aquilo que ele chama de “mística” do conhecimento e do progresso.<sup>105</sup>

O padre também organizará escritórios regionais da SAGMACS em Recife, São Paulo e Belo Horizonte e, segundo Leme, ele

[...] traz uma nova expectativa de inserção e resultados do trabalho profissional. Para os arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas que compõem os escritórios da SAGMACS, esta dupla inserção traz tensão e ambigüidade, em especial porque se colocam expectativas políticas e sociais através desta atuação. [...] Estes profissionais, com formações em diferentes disciplinas têm uma expectativa de transformação social através do trabalho profissional.<sup>106</sup>

Leme, igualmente, aponta que a SAGMACS só teria reconhecimento político no início dos anos 1950, quando é encomendado seu primeiro trabalho, justamente, o estudo da bacia Paraná-Uruguai para a CIBPU.<sup>107</sup> Nogueira Garcez, então do diretor da CIBPU, já teria tido contato com a entidade do padre dominicano quando foi nomeado governador de São Paulo, e contrata Lebret e seus colegas para realizarem, conforme defendem Baron e Anelli, uma pesquisa ainda inédita no Brasil.<sup>108</sup> Em texto publicado na década de 60, Hélio Modesto argumenta que este

---

<sup>105</sup> ROLDAN, Dinalva Derenzo. *Um ideário urbano em desenvolvimento – a experiência de Louis-Joseph Lebreton em São Paulo de 1947 a 1958*. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 106.

<sup>106</sup> LEME, Maria Cristina da Silva (1999), *op. cit.*, p. 33.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> BARON, Cristina Maria Perissinotto ; ANELLI, Renato Luiz Sobral (2010), *op. cit.*, p. 220.

trabalho constitui “[...] talvez o único exemplo, no Brasil, de emprego de métodos científicos do planejamento no âmbito regional.”<sup>109</sup> Para Baron e Anelli

O diferencial deste programa de trabalho estava no fato de não tratar separadamente problemas econômicos e problemas sociais. Nesse sentido, o estudo realizado pelo grupo paulista Economia e Humanismo deveria constituir-se como um modelo a ser realizado nos demais estados. O trabalho foi publicado em 1954, intitulado “Problemas de Desenvolvimento – Necessidades e possibilidades do Estado de São Paulo” – SAGMACS – CIBPU.<sup>110</sup>

Já segundo Lamparelli, o que distingue o método de pesquisa utilizado pelo escritório de outros correntes na época é que, enquanto os últimos partem da cidade e de seus elementos construídos para considerar a população e a região, Lebrecht parte da região e da população para identificar as aglomerações e as condições de vida da população.<sup>111</sup>

Para Villaça, entretanto, o verdadeiro reconhecimento à SAGMACS só aconteceria em 1957, quando o escritório de Lebrecht executa “[...] o que provavelmente veio a ser a maior pesquisa urbana jamais realizada no país: a Pesquisa da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana”.<sup>112</sup> Em 1965, Modesto ainda acresce que “os estudos que a SAGMACS realizou para a área metropolitana de São Paulo e que servirão para a elaboração do plano-diretor da capital paulista, constituem o único exemplo conhecido no Brasil de levantamento dos problemas de uma aglomeração urbana dentro da atual técnica de planejamento.”<sup>113</sup> Mesmo diante do pioneirismo da pesquisa, Villaça pontua que, como ocorria com a maioria dos planos e relatórios elaborados na época, o destino do trabalho teria sido o

---

<sup>109</sup> MODESTO, Hélio. Planejamento governamental e urbanização. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 138-160, p. 150.

<sup>110</sup> *Idem*, p. 217.

<sup>111</sup> LAMPARELLI, Celso Monteiro (1994), *op. cit.*, p. 95.

<sup>112</sup> VILLAÇA, Flávio (1999), *op. cit.*, p. 219.

<sup>113</sup> MODESTO, Hélio (1965), *op. cit.*, p. 160.

arquivamento.<sup>114</sup>

Apesar de muitas das propostas contidas nos estudos elaborados pelas instituições de urbanismo, como o CEPEU, o CEPUR e a SAGMACS, não terem sido postas em prática, a elaboração destes trabalhos marcaram uma nova abordagem dos problemas urbanos. No caso da SAGMACS, Lamparelli acrescenta:

São, precisamente, estes estudos e pesquisas que introduziram concretamente as teorias e metodologias decorrentes da doutrina de Economia e Humanismo, contribuindo para a formação de um novo paradigma que influenciaria um contingente de profissionais do planejamento urbano e regional.<sup>115</sup>

Estes órgãos, assim, especialmente o coordenado pelo padre Lebret, implementaram no Brasil uma nova metodologia de pesquisa, aliada a outras áreas de conhecimento, contribuindo, assim, com a diversificação dos enfoques sobre a temática urbana.

### **{1.7 O MOVIMENTO MUNICIPALISTA, O INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E O SERVIÇO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS}**

Além da atuação dos institutos de pesquisa, nos anos 1950, também se observarão ações de entidades criadas com o intuito de conferir assistência técnica ao poder público. É o caso do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, o IBAM, um órgão instituído em 1953, em meio às reivindicações por uma maior autonomia das administrações municipais para lidar com as questões urbanas. Feldman reitera que estas exigências ainda estavam fortemente ligadas à própria busca de espaço pelos urbanistas dentro das administrações municipais.

---

<sup>114</sup> VILLAÇA, *Ibidem*.

<sup>115</sup> LAMPARELLI, Celso Monteiro (1994), *op. cit.*, p. 90.

[...] a definição de um espaço de exclusiva atuação dos urbanistas na administração municipal era reivindicada, assim como a decorrente necessidade de reorganização da estrutura administrativa. O vínculo dos urbanistas com o municipalismo permite introduzir na campanha a perspectiva de fortalecer e qualificar o município e a administração municipal - para e através das práticas do urbanismo - num quadro de centralização política e financeira, em que o prefeito, eleito ou nomeado, estava totalmente submetido ao Interventor nomeado pelo presidente.<sup>116</sup>

Uma das conquistas desta campanha foi o Movimento Municipalista do Brasil, que toma forma a partir da abertura política no período de redemocratização, iniciado em 1945, após a deposição de Getúlio Vargas. O Movimento era entendido como “[...] o conjunto organizado e institucionalizado de ações e políticas de fortalecimento do município como unidade político-administrativa”.<sup>117</sup> Segundo Faria, o evento que permitirá a constituição da primeira e principal unidade institucional do Movimento Municipalista será a criação, em 1946, da Associação Brasileira de Municípios (ABM),<sup>118</sup> cujo objetivo primeiro era o estudo da organização, funcionamento e dos métodos de trabalho dos municípios brasileiros.<sup>119</sup> O autor ainda afirma que será no âmbito do quadro urbano-institucional, já formado ao final do Estado Novo, que o processo de estruturação dos setores do urbanismo das principais administrações municipais se consolidaria.<sup>120</sup>

Os Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros, promovidos a partir de 1950, também atuariam neste sentido, pois consistiriam em um *locus* fundamental

---

<sup>116</sup> FELDMAN, Sarah. Instituições de Urbanismo no Brasil na Década de 1930: Olhar Técnico e Dimensão Urbano-industrial. Tese de Livre-docência apresentada à EESC-USP, 2008 *apud* FELDMAN, Sarah (2009), *op. cit.*, p. 4.

<sup>117</sup> MUNIZ, César Rocha; MIGLIORINI, Vera Lúcia Blat. O planejamento regional e os serviços urbanos no discurso do Movimento Municipalista Brasileiro entre 1946 e 1965. In: X Seminário de História da Cidade e do Urbanismo (X SHCU), 2008. Recife. *Anais...* Recife: CECI - Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2008.

<sup>118</sup> FARIA, Rodrigo Santos de (2009), *op. cit.*

<sup>119</sup> MELO, Marcus André B. C. de. Municipalismo, Nation-Building e a Modernização do Estado no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Ano 8, n. 23, 1993, p. 85-100.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

para o debate “[...] dos interesses dos municípios brasileiros nas mais diversas áreas da administração pública municipal: saúde, habitação, urbanismo, transporte, educação, cultura, finanças, jurídicas”, como assinala Marcus André de Melo.<sup>121</sup>

Em cada um dos certames realizados entre 1950 e 1963 [...], cada uma dessas diversas áreas de interesse municipal foram discutidas por Comissões Técnicas cujas considerações finais eram publicadas em documentos oficiais sob a responsabilidade da Associação Brasileira de Municípios.<sup>122</sup>

Além disso, os encontros iriam proporcionar a articulação da ABM com o IBAM, que havia sido fundado no II Congresso Nacional de Municípios Brasileiros, em São Vicente, São Paulo. Segundo José Francisco Bernardino de Freitas e Marlice Soares de Azevedo, o IBAM destacou-se por prestar assistência técnica aos municípios associados e por promover a capacitação de funcionários públicos, principalmente os municipais. Os autores afirmam que a atuação do instituto tornou-se mais relevante a partir de 1957,<sup>123</sup> quando uma série de artigos foi publicada pela Revista de Administração Municipal (RAM), contendo desde busca por soluções para os problemas municipais e urbanos, até proposições acerca do desenvolvimento municipal, regional e nacional.

Ferreira ainda afirma que o IBAM

[...] envolveu-se em diversas atividades de consultoria aos municípios brasileiros, difundindo técnicas e métodos de administração pública focalizadas na elaboração e controle orçamentário e na utilização de bases estatísticas, construindo um campo disciplinar que inclui a gestão urbana, ou seja, inaugurando uma forma de organizar o município e as suas instituições públicas que se traduzia numa nova

---

<sup>121</sup> *Ibidem.*

<sup>122</sup> *Ibidem.*

<sup>123</sup> FREITAS, José Francisco Bernardino; 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 (XIV ENANPUR), 2011. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ, v. 1., 2011, p. 1-20, p. 5.

cultura organizacional, cuja influência sobre a constituição e métodos do SERFHAU não é nem um pouco desprezível.<sup>124</sup>

Outra importante iniciativa que daria continuidade às estratégias municipalistas foi a criação do Serviço Nacional dos Municípios (SENAM), em 1961. Sua instituição já demonstrava um afinamento entre os interesses do IBAM e do próprio governo federal. Segundo Melo, o SENAM foi o primeiro órgão federal de assistência aos municípios<sup>125</sup> e competia a ele desde a promoção de audiências das autoridades municipais com o Presidente da República ou a elaboração de anteprojetos de lei relativos a problemas municipais, até a organização de um cadastro completo da situação e necessidades prioritárias dos municípios, passando pela realização de reuniões entre prefeitos, vereadores de diversas regiões do país para o debate de problemas locais, solicitando ainda a colaboração da ABM e do IBAM. O SENAM funcionaria independentemente até a década de 1970, quando seria incorporado ao SERFHAU.

## **{1.8 CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA}**

A criação de institutos acadêmicos, públicos ou privados que tratassem da questão urbana, na instância federal, conforme se percebeu, foi resultado de uma reforma institucional iniciada no Estado Novo que, apesar de centralizadora, permitiu a modernização da administração pública no Brasil, como argumenta Faria.<sup>126</sup> O governo, com esta mudança, buscava não só o progresso econômico, mas também o desenvolvimento de outras esferas, como foi o caso do planejamento regional. O projeto, portanto, de interiorização da capital federal inserir-se-á no movimento modernizador do Estado brasileiro. “Era necessário criar

---

<sup>124</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 45.

<sup>125</sup> MELO, Marcus André B. C. de (1993), *op. cit.*

<sup>126</sup> FARIA, Rodrigo Santos de (2012), *op. cit.*, p. 8.

grandes símbolos de 'integração' nacional, a fim de evidenciar uma nova era em que o país entrava."<sup>127</sup>

Com a eleição de Kubitschek, as intervenções estatais sobre a economia e sobre o urbano intensificaram-se. O lema do novo governo passa a ser "cinquenta anos em cinco" e, desta maneira, ele praticaria uma série de ações visando o rápido crescimento do país. Uma destas iniciativas foi a transferência da capital para uma área central do Brasil. Apesar da decisão de interiorização da capital federal já ter sido discutida anteriormente,<sup>128</sup> Kubitschek, retoma a proposta em período de eleição e compromete-se a construir Brasília caso se tornasse presidente. Em 1955, é eleito e, no ano seguinte, promove, então, o "Concurso para o Plano Piloto",<sup>129</sup> com o auxílio de Oscar Niemeyer, que o presidente conhecera em seu período como governador de Minas Gerais, e que já teria sido contratado para a elaboração dos projetos das edificações mais importantes da nova cidade.

Se a construção da nova capital irá representar o ápice do projeto modernizador do governo, ela também marcará um momento de transição na trajetória do urbanismo no Brasil. O plano para Brasília será um dos últimos documentos a materializar os preceitos máximos da urbanística moderna no país. Lucio Costa, ao vencer o concurso para o Plano Piloto, *desenha* uma cidade em que aplica conceitos como o de unidade de vizinhança e de hierarquização das vias de circulação. No Plano, o urbanista contempla as quatro funções estabelecidas na Carta de Atenas e setoriza áreas para o *habitar, trabalhar, recrear e circular*, preconizando a total eficiência desta nova urbe.

---

<sup>127</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 77.

<sup>128</sup> COMAS, Carlos Eduardo Dias; ALMEIDA, Marcos Leite. Brasília quadragenária: a paixão de uma monumentalidade moderna. In: IX Seminário História da Cidade e do Urbanismo (IX SHCU), 2006. São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2006, p. 1.

<sup>129</sup> CAPPELLO, Maria Beatriz Camargo. A revista Brasília na construção da Nova Capital: Brasília (1957-1962). In: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo. V. 11, 2010, p. 43-57, p. 46 (Revista Online).

[...] a solução apresentada é de fácil apreensão, pois se caracteriza pela simplicidade e clareza do risco original, o que não exclui, conforme se viu, a variedade no tratamento das partes, cada qual concebida segundo a natureza peculiar da respectiva função, resultando daí a harmonia de exigências de aparência contraditória. É assim que, sendo monumental é também cômoda, eficiente, acolhedora e íntima. É ao mesmo tempo derramada e concisa, bucólica e urbana, lírica e funcional.<sup>130</sup>

Sylvia Ficher *et al.* argumentam que os projetos de ampliações das cidades da primeira metade do século XX, principalmente no que se refere às áreas suburbanas do Estado Unidos, compilavam estratégias e formas da Cidade Linear de Soria y Mata, da Cidade Jardim, de Howard, ou do *zoning*, desenvolvido nos CIAM's (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna).<sup>131</sup> Os autores, igualmente, defendem que

Na década de 50, este acervo de paradigmas urbanísticos havia se tornado moeda de corrente no meio profissional tanto internacional quanto brasileiro [...]. E a concepção do Plano Piloto de Brasília seria sua mais completa síntese, obtendo tal reconhecimento que inspiraria realizações de grande visibilidade, como Defense, em Paris, e o Governador Nelson A. Rockefeller Empire State Plaza, em Albany, NY.<sup>132</sup>

Assim, a paradigmática Brasília, exemplar máximo do urbanismo racionalista, é inaugurada em 21 de abril de 1961. Logo serão criticadas sua monumentalidade exagerada e a sua incapacidade de alcançar novas maneiras de sociabilidade. Ao adotar os princípios modernistas, Lucio Costa não *planeja* Brasília; ele a *desenha* como uma "cidade pronta", que, ao invés de se constituir como o *início* para o

---

<sup>130</sup> COSTA, Lúcio. Memória descritiva do plano piloto, 1957. In: COSTA, Lúcio. *Registro de uma vivência*. São Paulo: Empresa das Artes, 1995, pp. 284-295, p. 295.

<sup>131</sup> Ver CHOAY, Fraçoise. *O Urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

<sup>132</sup> FICHER, Sylvia; BATISTA, Geraldo Nogueira; LEITÃO, Francisco; FRANÇA, Dionísio Alves da. Brasília, uma história de planejamento. In: X Encontro Nacional da ANPUR (X ENANPUR), 2003. Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPUR, 2003, v. 1., p. 1-18, p. 7.

desenvolvimento de uma da “cidade real”, configura-se como o *fim* dela. Sobre isso, e Gabriela Tenorio e Frederico de Holanda esclarecem:

A cidade projetada, que se encontra nos textos e esboços originais vencedores do concurso para a nova capital do Brasil, feitos em 1957 por Lucio Costa, traz a macroestruturação de seus elementos. É uma concepção e, como tal, exime-se de um detalhamento maior. Aos que estão familiarizados com o processo que se percorre da idéia à materialização (e funcionamento) dos lugares, fica claro que a cidade projetada é um “ponto de partida”, não um “ponto de chegada” para a cidade real. No entanto, com freqüência, a visão de vários atores envolvidos com o funcionamento e a preservação da capital brasileira cidade é outra: nada que não esteja previsto na cidade projetada tem lugar na cidade real.<sup>133</sup>

Monte Mór também critica a falta de dinâmica da própria cidade, enquanto lugar, com a projeção das atividades nela desenvolvidas. Segundo o autor, o projeto para Brasília deixava evidente a ausência de preocupação entre o arranjo das estruturas fundamentais sociais e econômicas da população e o sistema espacial proposto, ao passo que o “[...] a cidade e o espaço urbano ganhavam um significado simbólico muito maior, adquirindo força e qualidade ambiental em sua própria lógica formal, quase independentemente da estrutura sócio-econômica que a suportava.”<sup>134</sup>

Violich, no entanto, em texto publicado em 1965, reconhece a iniciativa do governo brasileiro e chama atenção para o fato dela poder atrair novos esforços em direção a uma política de desenvolvimento urbano.

O trabalho de maior significação realizado pelo Governo Federal no setor da urbanização foi a iniciativa da escolha do local da nova capital da Nação, Brasília, o desenvolvimento da mesma e o programa de construções que se empreende atualmente. As experiências aí realizadas talvez venham a constituir o primeiro

---

<sup>133</sup> TENORIO, Gabriela; HOLANDA, Frederico de. Brasília: Monumental y secular. In: X Congreso Internacional de Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Edificación, 2010. Santiago do Chile. *Anais...* Santiago do Chile: 2010, p. 2.

<sup>134</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 76.

passo para a formação de uma política nacional sobre um dos grandes problemas do país: o crescimento urbano e sua planificação.<sup>135</sup>

O modelo incorporado pela nova capital, portanto, não foi unanimidade. As discussões em torno de sua realização, porém, não iriam envolver somente profissionais da arquitetura. Neste momento, outras especialidades já teriam sido introduzidas na discussão da temática urbana e passam a reivindicar seu lugar. Nas palavras de Lamparelli: “a questão urbana em todas as suas dimensões e em toda a sua potencialidade passa a ser objeto do interesse de novos agente e muitos setores sociais.”<sup>136</sup> Feldman ainda acrescenta e explica que

[...] na década de 1950, o conhecimento sobre a realidade urbano-industrial já está institucionalizado em diferentes campos disciplinares: nos cursos de arquitetura, de sociologia e de geografia, além da engenharia, o que garante as condições para a dimensão multidisciplinar do planejamento que, desde a década de 1930, vinha sendo demandada.<sup>137</sup>

Pode-se dizer, portanto, que a partir da construção de Brasília, gradualmente, os planos deixarão de ser realizados exclusivamente por arquitetos e urbanistas. É importante destacar, no entanto, que a abordagem dos problemas urbanos por *experts* de outras áreas de conhecimento não condenará os profissionais da arquitetura ao segundo plano; pelo contrário, o reconhecimento desta classe cresce. Desta forma, concomitantemente, a abertura da temática urbana às outras especialidades, há um movimento de valorização do arquiteto. Esta mudança, além de ser fruto da época de construção da capital brasileira – “Brasília constituiu um momento importante para a arquitetura e urbanismo não apenas pelo seu simbolismo, mas, sobretudo, colocando os profissionais com

---

<sup>135</sup> VIOLICH, Francis (1965), *op. cit.*, p. 20.

<sup>136</sup> LAMPARELLI, Celso Monteiro (1993), *op. cit.*, p. 57.

<sup>137</sup> FELDMAN, Sarah (2009), *op. cit.*, p. 5.

visibilidade no cenário nacional e internacional” -,<sup>138</sup> pode ser também atribuída à função social que ele passaria a ter.

As discussões em torno da função social do arquiteto e do urbanista foi evidenciada na década de 1960 com as tensões políticas surgidas por conta da emergência da solução dos problemas sociais, em que havia “um vivo desejo de mudança, imediata, profunda e acelerada [...]. Um sentimento de mudança urgente!”<sup>139</sup>

### **{1.9 A FUNÇÃO SOCIAL DOS ARQUITETOS}**

Leme adianta que o pós-guerra no Brasil “[...] é um momento de importantes transformações no campo dos estudos urbanos pela emergência de novos temas, a introdução de novos métodos e a participação de profissionais de outras disciplinas que, até aquele momento, não havia se ocupado da questão urbana.”<sup>140</sup> De acordo com Bonduki, a responsabilidade pela inserção de novos profissionais na discussão do urbano era, em parte, devido à criação de novas instituições públicas e privadas para debater o desenvolvimento nacional. Estas novas entidades promoviam uma série de eventos, onde participavam não só arquitetos e engenheiros, mas também sociólogos, economistas e os próprios administradores públicos.<sup>141</sup> Discussões sobre os problemas urbanos e suas respectivas propostas de solução ganhariam, assim, cada vez mais espaço no panorama político da época.

Apesar da intervenção do governo na economia, primeiro, com Vargas, seguido de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, a década de 1960, todavia, iniciava-se com a alta inflação, que interrompe, momentaneamente, o crescimento econômico e consome grande parte dos fundos de investimentos destinados à habitação, agravando ainda mais o problema de falta de moradias no país. Mesmo

---

<sup>138</sup> FREITAS, José Francisco Bernardino; Azevedo, Marlice Nazareth Soares de (2011), *op. cit.*, p. 4.

<sup>139</sup> REIS, José Carlos. As identidades do Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 2001, p. 172 *apud* PEREIRA, Cecília Ribeiro; PONTUAL, Virgínia Pitta (2009), *op. cit.*, s/n.

<sup>140</sup> LEME, Maria Cristina da Silva (1999), *op. cit.*, p. 32.

<sup>141</sup> BONDUKI, Nabil Georges (1998), *op. cit.*, p. 74.

com a estabilização da situação econômica e a retomada do crescimento, com o chamado “milagre econômico” anos depois, o problema habitacional não seria resolvido. Na verdade aconteceria o oposto, com o surto populacional dos anos 1960, quando mais da metade da população brasileira passaria a viver nas cidades, a situação agravou-se.

Após a renúncia de Quadros, João Goulart, apoiado por base popular, permitiu a articulação de grupos da sociedade que demandavam por soluções eficazes para os problemas urbanos. Como Feldman bem aponta, esta mobilização seria resultado do processo de institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano como funções de governo, iniciado décadas antes, ainda na Era Vargas:

Num quadro de radical centralização política e financeira aliada a um projeto de administração pública que envolve descentralização administrativa, separação das funções executivas das legislativas, e separação política das atividades administrativas, ocorrem mudanças significativas nas abordagens das práticas urbanísticas do Brasil. Entre estas mudanças destacam-se o alargamento da concepção de urbanismo, a totalidade do território urbano como espaço de atuação dos urbanistas e a incorporação de setores da sociedade na mobilização pela legitimação do urbanismo.<sup>142</sup>

Muitos setores da sociedade reivindicavam por mudanças e pela estruturação de uma real política habitacional para promover o desenvolvimento urbano. Estes grupos eram liderados pelos arquitetos, que, principalmente a partir do governo de Goulart, exigiam que as transformações devessem ocorrer tanto do ponto de vista institucional, como na legislação vigente. Ricardo Siloto da Silva e Éder Roberto Silva defendem que, naquele momento, existia uma mobilização acerca das reformas de base de Jango com o objetivo de estabelecer uma nova

---

<sup>142</sup> FELDMAN, Sarah (2012), *op. cit.*, p. 23.

linha política para o país.<sup>143</sup> "O propósito era diagnosticar e elaborar soluções para o enfrentamento dos problemas urbanos daquele período, com o intuito de inserir a temática do urbano nas discussões das reformas de base de João Goulart."<sup>144</sup> Nas palavras de Nabuki e Koury:

Neste contexto, onde os principais problemas nacionais – como a questão agrária, a educação e o desenvolvimento nacional – foram debatidos sob uma intensa politização das iniciativas públicas, os arquitetos capitanearam o processo de discussão sobre a questão urbana e habitacional. Introduziram temas, abordagens e propostas novas, de tendência claramente progressista, que colocaram pela primeira vez em pauta a reforma urbana como um elemento indispensável para enfrentar a grave crise de moradia que afetava as cidades brasileiras no início dos anos 1960.<sup>145</sup>

Segundo Pereira e Pontual, os arquitetos passaram a ter uma função social, isto é, tratar, seja no discurso, seja na prática, o espaço urbano de forma integral aliado a toda a sua problemática. As autoras argumentam que nos primeiros anos da década de 60, os arquitetos reivindicavam que o problema nacional da moradia deixasse de ser ter uma conotação assistencial e quantitativa, relacionando a arquitetura em si com os problemas sociais e de desenvolvimento urbano e econômico. Além disso, eles demandavam pela institucionalização de uma política nacional de planejamento. "O que, a princípio, era um problema habitacional, ou seja, de falta de moradias, passou a ser visto como um problema bem mais amplo: a cidade."<sup>146</sup>

Junto às reformas de Jango, os arquitetos e outros profissionais ligados à questão urbana, articulavam-se em torno da Reforma Urbana (RU). Segundo Jorge

---

<sup>143</sup> As propostas de reformas de base do governo de João Goulart consistiram em políticas estatais que promoveriam transformações estruturais na sociedade brasileira, seja no âmbito agrário, fiscal ou educacional, objetivando o desenvolvimento nacional.

<sup>144</sup> SILVA, Eder Roberto da; SILVA, Ricardo Siloto da. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. In: *Espaço & Debates*, v. 46, 2005, p. 144-156, p. 2.

<sup>145</sup> BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula (2007), *op. cit.*, p. 4.

<sup>146</sup> PEREIRA, Cecília Ribeiro; PONTUAL, Virgínia Pitta (2009), *op. cit.*, s/n.

Wilheim, esta reforma deveria configurar-se em um processo contínuo e aberto às mudanças na elaboração e instituição de uma nova política. Ele também destacou que, mesmo adquirindo diferentes aspectos, os objetivos dela deveriam ser comuns, visando o planejamento urbano a longo prazo, o estabelecimento de prioridades nas políticas urbana e habitacional, a utilização de terrenos abandonados e sem uso e a mais justa distribuição dos recursos financeiros.<sup>147</sup> Para o autor, a Reforma Urbana significava “[...] planejamento das cidades para melhoria das condições de vida de seus habitantes.”<sup>148</sup>

### **{1.10 O SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA}**

Pereira e Pontual argumentam que, pela primeira vez, a resposta para a crise ocasionada pela urbanização e pela falta de infra-estrutura nas cidades seria tida como uma função do planejamento urbano.

Mas a pretendida execução prática da RU diferenciaria-se de região para região, dependendo da gravidade dos problemas locais e, conseqüentemente, da prioridade das soluções. O essencial era que, diante de tantas possibilidades apresentadas para a reforma urbana, ela significasse o planejamento das cidades para melhorar as condições de vida de seus habitantes.<sup>149</sup>

De acordo com as autoras, esse entendimento tinha o apoio não só da Direção Nacional do IAB, mas também do próprio Governo Federal.<sup>150</sup> E, justamente, para pensar este desafio, foi promovido pelo IAB, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) com o intuito de buscar solução para o problema habitacional do país e por alternativas para a política urbana como um todo.

---

<sup>147</sup> WILHEIM, Jorge. A tal da Reforma Urbana. In: *Arquitetura*. Rio de Janeiro, n. 21, março, 1964, p.15.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> PEREIRA, Cecília Ribeiro; PONTUAL, Virginia Pitta (2009), *op. cit.*, s/n.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

O encontro teve amparo federal por meio do Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Servidores do Estado, o IPASE. Apesar do Estado não ter abarcado completamente as propostas levantadas no Seminário, seu apoio ao evento mostrou a relação próxima que se delineava entre o poder público e a classe dos profissionais que tratavam da questão urbana, sobretudo, os arquitetos.<sup>151</sup> Bonduki e Koury afirmam ainda que:

A recuperação histórica do SHRU permite o resgate de um momento onde a contribuição dos arquitetos esteve voltada à criação de uma política nacional de habitação e a instituição de instrumentos de reforma urbana como elementos fundamentais para garantir o direito à arquitetura.<sup>152</sup>

Além destes, engenheiros, sociólogos, advogados, economistas, assistentes sociais, estudantes, líderes sindicais e representantes de entidades civis participaram do encontro, que foi dividido em duas partes. A primeira ocorreu em Petrópolis, Rio de Janeiro, no Hotel Quitandinha, nos dias 24 a 26 de julho. O segundo evento teve lugar na própria sede do IAB, em São Paulo, em 29, 30 e 31 de julho.

O evento contou com debates acerca de quatro temas principais: a situação habitacional no país; a habitação e o aglomerado humano; a reforma urbana; e programas de planejamento urbano e de habitação. Após a realização das discussões, os grupos de trabalho elaboraram relatórios, sob a coordenação dos arquitetos Joaquim Guedes - responsável por liderar o grupo que tratou da reforma urbana e das medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação - e por Wilhelm - coordenador dos relatórios que abordariam a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação. No final do Seminário, elaborou-se um documento oficial, que foi publicado no número

---

<sup>151</sup> WILHEIM, Jorge (1964), *op. cit.*, p. 6.

<sup>152</sup> BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula (2007), *op. cit.*, p. 14.

quinze da revista *Arquitetura*.<sup>153</sup> O texto consistia em considerações e orientações que guiassem uma política nacional de habitação e de planejamento urbano.

Além disso, no SHRU, foram levantadas várias propostas sobre a criação de um órgão central para fixar as diretrizes das políticas no âmbito federal, com autoridade federal e autonomia financeira para investir de acordo com os critérios estabelecidos pelos planos nacionais: “A fim de disciplinar e coordenar todos os esforços necessários à correção da carência habitacional e de seus problemas de aproveitamento do território, o Governo deve criar um Órgão Central Federal.”<sup>154</sup> De acordo com Bonduki e Koury, as atribuições deste órgão seriam fixar as diretrizes da política habitacional e de planejamento territorial do país, através da elaboração dos planos nacionais; coordenar, assessorar e estimular todas as entidades para execução dos planos existentes; centralizar e coordenar recursos federais; coordenar, supervisionar e distribuir recursos e assistência técnica; propor mecanismos de facilitação da desapropriação por interesse social; adotar as providências necessárias para o incremento da indústria de materiais de construção e desenvolvimento de processos tecnológicos; promover, estimular e divulgar estudos e pesquisas; e articular uma política habitacional com a política agrária e o desenvolvimento econômico do Brasil.<sup>155</sup>

A idéia inicial era que este órgão central substituísse e incorporasse a FCP e o Conselho Nacional de Planejamento e Habitação Popular - que havia sido criado dois anos antes, com o objetivo de coordenar ações conjuntas do governo federal e

---

<sup>153</sup> A revista *Arquitetura*, publicada mensalmente pelo IAB, circulou entre os anos de 1961 a 1968, época de grande valorização dos arquitetos, como já foi apresentado. Pereira e Pontual, entretanto, acrescentam que “contraoando-se a esse prestígio, estava o sentimento de desconforto e estranhamento entre esses profissionais sobre o seu papel diante da problemática urbana que se apresentava. [...] eram as seções que tratavam da problemática que relacionava o papel dos arquitetos à habitação e às cidades, que tinham maior regularidade e destaque na publicação, como, por exemplo, nos editoriais, nos artigos assinados e na seção ‘O problema da habitação e os arquitetos’.” PEREIRA, Cecília Ribeiro; PONTUAL, Virgínia Pitta (2009), *op. cit.*, s/n.

<sup>154</sup> IAB, Instituto dos Arquitetos do Brasil. Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: *Arquitetura*. Rio de Janeiro: n. 15, setembro de 1963, pp. 17 – 24, p. 20.

<sup>155</sup> BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula (2007), *op. cit.*, p. 10.

municipal para promover uma política nacional concernente aos problemas da habitação, estimulando também a participação de autarquias e entidades civis. Para isso, foi elaborado um anteprojeto de lei que indicava a criação de um Banco Nacional de Habitação – que, depois, viria, de fato, a substituir a FCP. O anteprojeto ainda propôs a instituição do Conselho Nacional de Habitação e do Fundo Nacional de Habitação.

Apesar da tentativa, o documento não resultou em lei e grande parte dos pontos e propostas debatidos no encontro só seria implementada décadas mais tarde. É importante frisar, no entanto, que a criação de uma entidade que centralizasse as iniciativas de planejamento urbano no Brasil já era demandada antes. O próprio IBAM, em 1959, sugeriria, inclusive, a institucionalização de um Departamento de Planejamento Urbano e Regional no Ministério da Viação e Obras Públicas, com a finalidade de auxiliar os municípios a elaborarem planos urbanos e regionais.<sup>156</sup>

Apesar da maioria das propostas publicadas no documento oficial do Seminário tratarem da questão habitacional, também houve proposições acerca do planejamento urbano, como a criação de um sistema de informações para o planejamento, no qual a entidade responsável pelo levantamento de dados trabalhasse, conjuntamente, com a de planejamento e execução das políticas urbanas. Além disso, ficou estabelecido que o órgão central federal elaborasse o Plano Nacional Territorial, no qual instituiria as diretrizes da ocupação e do planejamento do território brasileiro, interligando planos regionais, além de compatibilizá-los com o planejamento de outras áreas, como a econômica, “de forma a obter o desenvolvimento físico social integrado e orgânico das diversas regiões do país”.<sup>157</sup> Depois de elaborado o Plano Nacional Territorial, o órgão central fixaria as normas gerais de planejamento em todos os níveis e, anualmente,

---

<sup>156</sup> VIOLICH, Francis (1965), *op. cit.*, p. 20.

<sup>157</sup> BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula (2007), *op. cit.*, p. 12.

publicaria uma lista dos municípios que deveriam elaborar seus próprios planos municipais, com a possibilidade de serem financiados e assistidos tecnicamente obtidos junto ao órgão central.

Bonduki e Koury chamam atenção para o fato do documento oficial do SHRU já sugerir, também, normas específicas para as conurbações urbanas:

Ainda de forma bastante incipiente, foi proposta a elaboração de uma legislação compatível com o modelo de expansão periférico das cidades, o que mais tarde seria desenvolvido através do conceito das regiões metropolitanas, cujo objetivo era enfrentar um novo tipo de desenvolvimento urbano que ultrapassava os limites geográficos de municípios como São Paulo.<sup>158</sup>

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana, mesmo tendo o apoio do governo federal, não conseguiu pôr em prática grande parte de suas reivindicações. Se as conclusões sobre o problema habitacional e urbano do SHRU não foram muito diferentes daquelas tiradas em encontros anteriores, como em congressos de arquitetura, a contribuição do encontro de 1963 foram, justamente, suas propostas bastante avançadas, “[...] no sentido de efetivar os principais instrumentos institucionais necessários para o enfrentamento dos problemas habitacional e urbano equacionados principalmente através do binômio industrialização e planejamento”.<sup>159</sup>

Se por um lado a ascensão dos militares ao poder, em 1964, dificultou a implantação das propostas sugeridas durante o SHRU, a nova estrutura governamental da ditadura militar, permitiu a reforma institucional necessária para realizar parte das transformações preconizadas pelo Seminário. Desta forma, os militares puderam adequar o discurso dos participantes do evento ao caráter centralizador e autocrático do novo governo e satisfazer as mudanças na política habitacional e urbana do país. “Assim, contraditoriamente, a profunda

---

<sup>158</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>159</sup> *Idem*, p. 14.

transformação imposta à força pelos militares criou um ambiente favorável à implementação de algumas propostas surgidas no SHRU, como a criação do BNH e do Serfhau”.<sup>160</sup>

### **{1.11 CONCEITOS E ASPECTOS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO}**

A institucionalização do planejamento urbano integrado no Brasil, como se observou, resultou de um amplo processo, iniciado ainda na Era Vargas. Além de ele ter sido fruto de transformações no aparato burocrático-institucional do país, sua implementação só foi possível graças à importação de padrões estrangeiros que, adaptados, ao contexto sócio-econômico do Brasil, permitiu a incorporação de idéias que irão pautar o desenvolvimento do planejamento urbano integrado nas administrações locais brasileiras.

Como se mostrou, no final do século XIX, as ações sobre o espaço urbano basicamente, eram obras de remodelação física e foram realizadas de modo a adaptar os núcleos urbanos às mudanças ocorridas no país, sobretudo, no âmbito econômico. Estas intervenções foram propostas com base em modelos vindos de fora, principalmente da França. No início do século XX, porém, os padrões dos países anglo-saxões começariam a se incorporados no Brasil. A reforma institucional realizada em decorrência da implantação do Estado Novo, em 1930, facilitou ainda mais a importação destas idéias e permitiu, inclusive, que o arquétipo organizacional do urbanismo americano fosse implementado nas administrações municipais das cidades brasileiras, conforme escreve Feldman:

A década de 30 pode ser considerada o momento decisivo na difusão do urbanismo americano entre profissionais brasileiros – arquitetos e administradores – atuantes em diferentes cidades

---

<sup>160</sup> *Ibidem.*

brasileiras. Nesse momento observa-se um conjunto de movimentos que engendram uma cadeia de disseminação não apenas de ideais e de práticas, mas também de modelos de instituições americanas. Além de aumentar a incidência de referências ao urbanismo americano nos textos de profissionais brasileiros, essas referências passam a envolver também a estrutura organizacional do setor de urbanismo e a formação profissional de urbanistas, o que aponta para o início de uma mudança estrutural no ideário urbanístico brasileiro.<sup>161</sup>

A autora aponta que os Estados Unidos já contariam, nos anos 1920, com comissões de planejamento composta por advogados e, a partir da década de 30, por sociólogos.<sup>162</sup> A partir deste momento também, as comissões norte-americanas deixariam de tratar somente dos aspectos físicos e de traçado das cidades, para conferir especial atenção aos problemas habitacionais. Esta mudança de enfoque se deu, principalmente, pela Crise de 1929 e foi “[...] acompanhada por mudanças na organização do *planning*, pois o governo federal passa a impor a incorporação das comissões às agências de planejamento dos governos municipais”.<sup>163</sup>

Já na Inglaterra, seria instituído, em 1943, o *Ministry of Town and Country Planning*, cujo objetivo principal era o “[...] de assegurar uma certa consistência e continuidade na estruturação e na execução de uma política nacional relacionada com o uso e o desenvolvimento dos terrenos urbano e rurais”.<sup>164</sup>

No Brasil, a criação de um órgão federal que controlasse as políticas de desenvolvimento urbano ainda iria demorar, mas, o entendimento que o planejamento urbano deveria construir-se como uma função rotineira dos governos locais, aos poucos, ia sendo arraigado entre os gestores públicos. Além disso, conforme Villaça, depois de 1930, passariam a vigorar no país as primeiras

---

<sup>161</sup> FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*, p. 29.

<sup>162</sup> *Idem*, p. 28.

<sup>163</sup> *Idem*, p. 69.

<sup>164</sup> PEREIRA, Rubens de Matos. Integração do planejamento físico no planejamento governamental. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 83-97, p. 88.

concepções do planejamento urbano integrado, cujos princípios remeteriam ao *comprehensive planning*, praticado, sobretudo, nos Estados Unidos.<sup>165</sup> Segundo estes, a cidade não poderia ser encarada somente em seus aspectos físicos. “Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade – passa a pregar a ideologia dominante – é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional.”<sup>166</sup>

Apesar do processo de institucionalização do planejamento urbano integrado no Brasil, todavia, só vir a consolidar-se, efetivamente, nos anos 1960 - quando ele passa a ser função de governo e técnica das administrações municipais - , Lamparelli explica que “[...] a década de 50 marca uma virada de rumos em busca da modernização administrativa e a adoção do planejamento para o avanço da intervenção estatal no processo de desenvolvimento”.<sup>167</sup> O pesquisador também assinala que:

Já no período democrático, dez anos antes do governo militar de 1964, existiam sinais claros das mudanças que se verificariam nos rumos e procedimentos dos poderes públicos, quando da proposta do plano de metas do Presidente Juscelino Kubitschek, 1955, a política de desenvolvimento nos seus objetivos e métodos apontam decisivamente para a industrialização e urbanização rápidas, para a modernização dos aparelhos de governo e para a consolidação do caráter técnico-burocrático do planejamento.<sup>168</sup>

Segundo Ribeiro e Cardoso, este modelo, a que referem-se como “tecnoburocratismo desenvolvimentista”, se deu a partir de importações de conceitos da racionalização administrativa, trazidos do *planning* americano. “Aqui

---

<sup>165</sup> O *comprehensive planning*, também conhecido como *town planning* na Inglaterra, começou a ser difundido nos países anglo-saxões ainda no início do século XX, e consiste no processo de planejamento que articula não só os setores físicos, mas também os econômicos, sociais e políticos. No Brasil, ele é traduzido como planejamento urbano integrado ou como planejamento local integrado.

<sup>166</sup> VILLAÇA, Flávio (1999), *op. cit.*, p. 211.

<sup>167</sup> LAMPARELLI, Celso Monteiro (1993), *op. cit.*, p. 57.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

este padrão se caracterizará por assumir o urbano como um problema do desenvolvimento econômico, a ser objeto de um tratamento racionalizador e administrativo.”<sup>169</sup> Os autores, entretanto, ressaltam que a tais padrões serão sempre ajustados à realidade local: “[...] a presença das idéias ‘estrangeiras’ não se faz sem determinadas adaptações. São estas que permitem adequar estes discursos ao universo das questões e das representações vigentes no âmbito do pensamento social.”<sup>170</sup>

Em São Paulo, por exemplo, onde o *zoning* era o principal instrumento de planejamento desde os anos 1930, já germinava a idéia de planejamento urbano enquanto processo, conforme escreve Carlos Brasil Lodi, em 1954, então Diretor do Departamento de Urbanismo do município de São Paulo.

O projeto não deve determinar o plano, pois se o fizer, o planejamento será viciado por uma visão parcial e unilateral dos problemas a enfrentar. Nesse sentido, existe um momento preciso de projetar, que é posterior ao equacionamento dos problemas do planejamento. O planejamento exige, antes de mais nada, o trabalho em equipes multidisciplinares, pois o trabalho deve incorporar a troca de ponto de vista entre técnicos e diferentes setores: exige multidisciplinaridade de talento, de visão e de sensibilidade que não se consegue só com um indivíduo.<sup>171</sup>

Já Modesto e Mello publicam:

A existência de órgãos permanentes de planejamento é indispensável à continuidade do processo. A estes órgãos cabe não só promover a realização dos estudos básicos para o planejamento e elaborar os planos como também

---

<sup>169</sup> RIBEIRO, Luis César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (1991), *op. cit.*, p. 86.

<sup>170</sup> *Idem*, p. 77.

<sup>171</sup> LODI, Carlos Brasil. Considerações sobre Pontos Fundamentais do Planejamento Urbanístico. In: Acrópole. São Paulo: 1954, n. 186, pp. 270 – 274; n. 187, pp. 311-314; e n. 188, pp. 378-382, p. 274 *apud* FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*, p. 87.

acompanhar a execução destes e assegurar o seu contínuo ajustamento às novas situações.<sup>172</sup>

Nos anos 1960, Feldman esclarece que o modelo americano de planejamento urbano enquanto função de governo já teria se consolidado como referência no setor público. A autora, citando Mc Lean e Howard, ainda afirma ser significativo o fato da FGV, no ano de 1965, através de contrato com a United States Agency for International Development (USAID), publicar textos do manual *Local Planning Administration*, editados pela *International City Managers Association*, entre 1948 a 1959, sob o título traduzido para o português de “Planejamento Urbano”.<sup>173</sup>

Modesto e Mello, em 1965, também iriam destacar que a complexidade da vida moderna tornava cada vez mais necessária “[...] a presença do governo na orientação das relações econômicas e sociais”, além de exigir “[...] o emprego do planejamento governamental em larga escala, por ele ser o instrumento que permite a intervenção racional e ordenada sobre o Estado no domínio econômico.”<sup>174</sup>

Em 1954, nos Estados Unidos, é instituída a Lei *Housing Act*, que estabelecia que qualquer cidade, para obter financiamento federal para projetos de renovação urbana, necessitava constituir um órgão local de planejamento.<sup>175</sup> Já no Brasil, seguindo o modelo americano, as reivindicações dos profissionais e entidades civis por uma entidade central de planejamento urbano, que coordenasse e financiasse iniciativas de desenvolvimento urbano, tornavam-se cada vez mais fortes, como se viu ao longo este capítulo.

---

<sup>172</sup> MODESTO, Hélio; MELLO, Diogo Lordello de. Mentalidade de planejamento no Brasil. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 47-61, p. 55.

<sup>173</sup> MC LEAN, Mary; HOWARD, Meinhinick. O Planejamento Urbano. Rio de Janeiro: USAID, 1965 *apud* FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*, p. 219.

<sup>174</sup> FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*, p. 47

<sup>175</sup> PEREIRA, Rubens de Matos (1965), *op. cit.*, p. 91.

Neste sentido, a criação do SERFHAU, em 1964, representou o atendimento de parte destas exigências. Como a autarquia seria vinculada ao BNH e a um ministério (do Planejamento e, posteriormente, do Interior), ela dificilmente coordenaria ou elaboraria uma política nacional no campo do planejamento urbano integrado. Azevedo afirma, entretanto, que, como o governo já não havia atendido às pressões de arquitetos e outros profissionais ligados ao planejamento urbano na criação do Ministério do Urbanismo - que atuaria na elaboração de uma política nacional de desenvolvimento urbano -, estes grupos voltaram suas reivindicações para o SERFHAU.<sup>176</sup> Este, portanto, acabou por marcar a institucionalização do *planejamento urbano integrado*, ao assumir um papel voltado para a construção de um processo de planejamento abrangente, nas palavras de Feldman, “[...] a todos os aspectos da vida urbana e à estrutura hierarquizada do planejamento”.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> AZEVEDO, Eurico Andrade. Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo. Relatório de pesquisa, FAPESP. São Carlos, EESC/US, 1976, p. 77 *apud* FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*, p. 218.

<sup>177</sup> *Ibidem.*

## **CAPÍTULO 2**

# **{A CRIAÇÃO DO SERFHAU ENQUANTO ÓRGÃO FEDERAL DE PLANEJAMENTO URBANO}**

A segunda parte da pesquisa aborda o contexto de criação do SERFHAU e a atuação do órgão no Brasil durante seus onze anos de existência, nas décadas de 60 e 70. A autarquia federal foi instituída no mesmo ano da tomada do poder pelos militares, em 1964. O Golpe instalou-se, conforme coloca Monte Mór, “[...] em meio à crise econômica e social que se esboçara no país a partir da segunda metade da década de 1950”<sup>178</sup> e durante o agravamento das tensões sócio-políticas pela decorrente contenção salarial e concentração de renda. Ferreira afirma que, paralelamente, a este cenário, ocorreria um processo de institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais, graças à influência das concepções norte-americanas, que privilegiavam soluções técnicas e buscavam desvincular-se dos conflitos políticos e sociais.<sup>179</sup>

A cidade passa a ser vista principalmente como um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infra-estrutura requeridos, e conseqüentemente, afetos ao processo da administração urbana. É neste sentido que representa uma ruptura com o modelo anterior, por incorporar, assim, a idéia de processo contínuo de planejamento, inserido no contexto político-administrativo como atividade normativa perene, onde o plano representava uma sistematização no médio prazo dos objetivos a serem atingidos a partir de ações de curto prazo.<sup>180</sup>

Ribeiro e Cardoso ainda colocam que

---

<sup>178</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 82.

<sup>179</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 43.

<sup>180</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 80.

Neste período, a cidade foi tematizada, inicialmente, como um problema econômico, ou seja, como um dos aspectos a ser enfrentado na política desenvolvimentista. Os temas da nação e da modernização submetem o “social”, levando nossos reformadores a colocar a questão urbana como questão de desenvolvimento.<sup>181</sup>

O Estado, assim, encontra nas políticas de desenvolvimento urbano, e no próprio planejamento urbano, meios de consolidar sua legitimidade junto à sociedade e, ainda, uma maneira de despolitizar o aparato burocrático estatal.

## **{2.1 O GOLPE MILITAR E AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS}**

Com a deposição de João Goulart, em 1964, resultado de uma grave crise política e econômica, manifestada “através da redução dos índices de investimentos, diminuição da entrada de capital externo, queda da taxa de lucro e o agravamento da inflação, conjuntamente com uma intensa politização das massas urbanas”,<sup>182</sup> uma série de atitudes restritivas no campo social seria tomada, ao longo de mais de vinte anos de ditadura militar. No setor institucional, no entanto, o episódio permitiu a realização de reformas estruturais consideradas modernizadoras por muitos estudiosos.<sup>183</sup> Com o intuito de fortalecer o poder Executivo e otimizar a burocracia estatal, os governantes priorizaram respostas racionais e que induzissem à eficiência máxima da máquina administrativa, despolitizando, assim, a gestão do país. Ana Gláucia Mendes defende que a adoção e a implementação de reformas e programas de governo levariam os militares a reformular e a expandir a ordenação político-administrativa do Brasil, resultando em uma nova estrutura de poder, na

---

<sup>181</sup> RIBEIRO, Luis César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (1994), *op. cit.*, p. 85.

<sup>182</sup> VIZIOLI, Simone H. T (1998), *op. cit.*, p. 17.

<sup>183</sup> Ver FELDMAN, CINTRA, IANNI e FONSECA.

denominada “tecnoestrutura”, onde o papel do técnico seria fortalecido.<sup>184</sup> Conforme Cintra elucida, para o novo regime, o populismo havia politizado excessivamente os problemas: “mas se a política era o domínio das práticas clientelistas, das alocações irracionais e apelos demagógicos, e se era ineficiente a máquina pública e malbaratados os recursos, as soluções populistas constituíam embuste.”<sup>185</sup>

Portanto, houve o compreensível desprezo pelas práticas convencionais, traduzindo de imediato a restrição do papel legislativo na formulação de políticas, especialmente no processo orçamentário, e na transformação de alguns cargos eletivos (governos estaduais e prefeituras de capitais e outras cidades) em cargos de nomeação. Estes últimos passariam a ser supervisionados de perto pelos poderes centrais, especialmente no campo das decisões econômico-financeiras. Em conseqüência, não apenas houve o fortalecimento do Executivo diante do Legislativo, mas também o reforço político-administrativo e financeiro do Governo federal, no confronto com as unidades governamentais inferiores. [...] As incertezas de práticas populistas já não eram toleráveis.<sup>186</sup>

Com relação à temática urbana, Ferreira defende em sua tese que

[...] ganharia força entre os novos governantes do país a idéia que a intervenção passe a ter como objeto o próprio poder, na medida em que se apresentam as causas dos “*problemas urbanos*” como sendo os entraves políticos do período anterior, entre 1946 e 1964, por eles chamado de “populista” na gestão pública da cidade, que a tornavam ineficiente para superar as patentes insuficiências do desenvolvimento econômico. Portanto, sob esta ótica, a modernização induzida e a centralização política cumpririam um papel de ordenadores e racionalizadores da ação do poder público sobre as cidades, principalmente do poder local, incorporando as propostas advindas do *planning* americano que vinham sendo discutidas principalmente desde os anos 1930, assumindo o urbano

---

<sup>184</sup> MENDES, Ana Gláucia. A Experiência Econômica de Planejamento Econômico no Brasil. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (orgs.). *Dilemas do Planejamento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, pp. 75-142, p. 104.

<sup>185</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 195.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

como um problema do desenvolvimento econômico, buscando gerir a cidade existente com eficiência. Este padrão iria produzir uma “tecnificação” e “despolitização” dos problemas urbanos, num processo de transformação tecnocrática da questão social.<sup>187</sup>

Sintetizando, Azevedo, Benedicto e Leal Júnior pontuam que, neste período, “a perspectiva do planejamento urbano global retoma com grande ênfase [...] quando o tratamento ‘político’ para as demandas sociais é minimizado, para buscar-se respostas ‘técnicas’ aos problemas nacionais, inclusive os de natureza urbana”.<sup>188</sup> Desta maneira, apesar do novo governo divergir, com relação ao anterior, na *forma* pela qual tratar os problemas urbanos, ele herdaria dos “populistas” os mesmos tipos de preocupações: a reforma urbana. O tema, principalmente no que concerne à questão habitacional, era considerado pelos militares como tendo caráter estratégico.

Esta importância decorria de dois fatores principais, conforme aponta Cintra. Primeiro, por possuir um alto significado econômico; vislumbrava-se na indústria da construção civil uma alternativa à queda de emprego, principalmente devido ao seu baixo grau tecnológico e seu caráter intensivo de mão-de-obra.<sup>189</sup> Ou, ainda, como coloca Monte Mór:

[...] a expansão da construção civil viria gerar emprego exatamente nas áreas onde o desemprego ou subemprego apresentam um quadro social mais grave: as cidades maiores, onde a concentração de migrantes não-qualificados crescia, aumentando a marginalização e as tensões sociais.<sup>190</sup>

Segundo, a reforma também seria essencial nas esferas política e social, já que possibilitaria ao novo regime atacar, com efeito, uma dificuldade que o

---

<sup>187</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 44.

<sup>188</sup> AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de; BENEDICTO, Danielle Barros de Moura; LEAL JÚNIOR, Sílvio. O Planejamento Urbano Global: da tese de Atílio Corrêa Lima ao Plano Diretor de Niterói - Meio Século de distância e um objetivo comum. In: VII Seminário da História da Cidade e do Urbanismo (VII SHCU), 2002. Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA 2002, p. 7.

<sup>189</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 198.

<sup>190</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 82.

populismo não conseguira resolver. Ele, assim, tranquilizaria não somente as massas urbanas, mas também o já referido grupo dos “arquitetos-planejadores”,<sup>191</sup> que organizados, faziam pressão por uma política nacional de planejamento urbano e chamavam atenção de importantes camadas da opinião pública.

Além disso, existiam outras razões que levaram o governo a priorizar as políticas de desenvolvimento urbano como: a metropolização e a inexistência de uma instância reguladora neste âmbito; a necessidade de se efetuar investimentos em infra-estrutura para ter retornos em investimentos produtivos, impossibilitando uma ação somente no âmbito local; o estabelecimento de critérios para auxílio federal, devido à multiplicação da demanda por recursos; e a preocupação com a integração territorial e a ocupação do interior do país.<sup>192</sup>

As políticas urbanas, por conseguinte, serão centralizadas e concebe-se a idéia de um abrangente e vasto sistema nacional de planejamento.<sup>193</sup> A visão *pró-planejamento* da ditadura seria, assim, fundamental na modernização do sistema que os militares almejavam alcançar. Para Robert Daland, a explicação estava no instrumento eficaz que o planejamento representava para “[...] encurtar o caminho para a posição de nação moderna e poderosa, com elevado padrão de vida”.<sup>194</sup> Ferreira, entretanto, chama atenção para o fato desta postura em favor do planejar não ser uma novidade do regime autocrático iniciado em 1964. Já nos anos 1950, vigorava o discurso no qual o planejamento seria um “[...] poderoso antídoto contra os males do subdesenvolvimento e as crises cíclicas do sistema econômico”,<sup>195</sup> em decorrência, majoritariamente, de sua importância no contexto da Guerra Fria. Cintra e Andrade, por sua vez, defendem que, na América Latina “[...] o movimento em favor do planejamento teve seu grande impulso principalmente na CEPAL, no

---

<sup>191</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 220.

<sup>192</sup> *Ibidem.*

<sup>193</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 44.

<sup>194</sup> DALAND, Robert T. *Estratégia e Estudo do Planejamento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lidador, 1969, p. 11.

<sup>195</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 43.

Banco Mundial e em várias organizações internacionais, as quais estimulam a proliferação de organizações de nível nacional e subnacional”.<sup>196</sup>

O objetivo do Estado com a atualização do aparato burocrático-institucional, portanto, era levar adiante uma política nacional de desenvolvimento urbano e completar sua inserção junto ao processo de crescimento econômico e social do país, além de conciliá-la com os demais planos e projetos do governo.<sup>197</sup> Este foi o caso, por exemplo, do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), “[...] que deveria orientar o processo de tomada de decisões governamentais no sentido de promover uma retomada do desenvolvimento”,<sup>198</sup> interrompido no início da década de 60, e ainda de atenuar os desequilíbrios regionais do Brasil. Estas estratégias faziam parte de um projeto maior, do chamado “Brasil Grande”, na tentativa de alçar a nação ao lugar de grande potência. Como assegura Ermínia Maricato: “o processo de urbanização-industrialização parecia representar um caminho para a independência de séculos de dominação da produção agrário-exportadora e de mando coronelista”.<sup>199</sup> Desta forma, a centralização do poder de decisão seria fundamental para que as reformas propostas pelo Estado fossem implementadas com o mínimo de distorção possível e para que as políticas públicas fossem executadas sem empecilhos.

O caráter autocrático da nova liderança militar também foi determinante para uma redefinição na influência, no acesso e na integração dos três níveis de governo, permitindo, assim, a criação de instrumentos necessários para a consolidação do planejamento urbano integrado no país. Foi durante o Regime

---

<sup>196</sup> CINTRA, Antônio Octávio; ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. Planejamento: Reflexões sobre uma Experiência Estadual. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo R. (orgs.). *Dilemas do Planejamento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, pp. 13-46, p. 15.

<sup>197</sup> AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de; BENEDICTO, Danielle Barros de Moura; LEAL JÚNIOR, Sílvio (2002), *op. cit.*, p. 7.

<sup>198</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 17.

<sup>199</sup> MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). *Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003, pp. 78-96, p. 78.

Militar que a metodologia preconizada pelo planejamento urbano integrado seria difundida no país, principalmente através do SERFHAU, resultado do processo de sua institucionalização. A visão progressista e racionalista do regime influenciaria não somente os técnicos das administrações locais, mas também os demais especialistas, que acreditavam ser através da inovação da gestão a única maneira de se criar mecanismos legais eficientes para a ordenação do espaço urbano.

É importante frisar, no entanto, como Monte Mór acrescenta, que, mesmo com as demandas realizadas no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em 1963, um ano antes da tomada do poder pelos militares,

[...] a institucionalização do planejamento urbano no primeiro governo militar não ocorreu a partir do enfoque da questão urbana em sua totalidade. O problema urbano permaneceu centrado na habitação e só gradativamente foram incorporados os aspectos ligados à infra-estrutura urbana e ao próprio planejamento urbano e metropolitano.<sup>200</sup>

A própria criação do BNH e do SERFHAU, instituídos no ano inaugural do regime, já demonstra esta prevalência: o BNH como financiador de programas habitacionais e o SERFHAU, inicialmente, com atribuição de coordenar a política habitacional.

Desta forma, as políticas para aceleração do desenvolvimento e a institucionalização de instrumentos de gestão podem ser encarados como uma manobra de legalização do governo e como um dos pilares de sustentação do regime, que procurou, desde o golpe, imprimir uma imagem de legitimidade perante a opinião pública para, assim, garantir sua aceitação. Na concepção dos militares, eles não viriam instaurar uma ordem e, sim, conservá-la. Para Pedro Fonseca e Sergio Monteiro,

---

<sup>200</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 81.

[O golpe] mais do que um ato simbólico, ou capricho do marechal que buscava reconhecimento oficial para sua assunção, explicitava-se a contradição com que o regime militar iria conviver ao longo de sua existência [...]: o de ser uma ditadura cuja razão de ser consistia em “salvar a democracia”. Assim, desde o seu nascedouro, as tentativas de emprestar uma face legal ao regime desvendam sua resistência de admitir-se como ditadura.<sup>201</sup>

Neste ponto, alguns autores criticariam o SERFHAU. Na verdade, estas críticas são baseadas mais no contexto político no qual ele foi criado - marcado pela restrição das liberdades individuais, aumento de concentração de renda e acréscimo das desigualdades -, do que pelos resultados que o SERFHAU obteve, de fato. Evidentemente, não se pode desvincular o órgão da conjuntura da época em que foi instituído, pois, como elucida Mota, em artigo sobre a análise da atuação da autarquia federal, “[...] embora seja parte do processo mais amplo de institucionalização do planejamento no país, a criação do SERFHAU também foi determinada por especificidades do seu momento”.<sup>202</sup> Entretanto, conforme se elucida neste trabalho, a instituição do órgão federal, apesar de se favorecer da estrutura centralizadora do novo regime, fez parte de um processo maior, iniciado muito antes da articulação dos militares.

A análise da atuação dos arquitetos e do debate urbanístico no país, principalmente a partir da década de 1950, e a análise da atuação dos municipalistas nos permitem identificar, por enquanto, que o SERFHAU resulta dos movimentos pela modernização administrativa e pela institucionalização da assistência técnica aos municípios (liderado principalmente pelo IBAM), e pelo movimento pela institucionalização do planejamento urbano (liderado principalmente pelo IAB). Isto é, a criação do primeiro órgão federal voltado ao planejamento urbano não é um fato cuja origem possa ser isolada e atribuída ao governo militar.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo, vol. 28, n. 1, jan/mar 2007, pp. 28-46, p. 10.

<sup>202</sup> MOTA, Juliana Costa. Uma análise da criação e da atuação do SERFHAU. In: *XII Encontro Nacional da ANPUR* (XII ENANPUR), Anais. Belém: 2007, p. 2.

<sup>203</sup> *Idem*, p. 7.

Por último, Feldman finaliza, apontando que as críticas ao SERFHAU pelo seu caráter centralizador e autocrático correspondem a uma perspectiva dual que “[...] coloca uma cortina de fumaça sobre os avanços, os limites e as ambigüidades deste processo, assim como sobre seu significado para o campo do planejamento e para as cidades.”<sup>204</sup>

## **{2.2 A CRIAÇÃO DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO E DO SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO}**

Foi visto que os militares, ao assumirem o Estado, tinham como compromisso a contenção da pressão inflacionária e, como argumenta Bolaffi, sua permanência no poder, estava condicionada, em um primeiro momento, à sua capacidade de atingir este objetivo.<sup>205</sup> Conforme também se observou, uma das soluções encontradas para aquecer a economia e reduzir a inflação era, justamente, investir no setor da construção civil,<sup>206</sup> através de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano.

Quando nos propusemos a abordar os aspectos socioeconômicos da habitação popular, partimos da hipótese, aliás generalizada, que em 1964 decidiu-se estimular a indústria da construção civil (através da criação do BNH) porque esse tipo de investimento seria o mais adequado para atenuar os efeitos negativos da deflação [...].<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> FELDMAN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): Avanços, limites e ambigüidades (1964-1975). In: I Encontro Nacional da ANPARQ (I ENANPARQ), 2010. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: PROURB, 2010, p. 5.

<sup>205</sup> BOLAFFI, Gabriel. *A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 48.

<sup>206</sup> Ao promover investimentos no setor da construção civil, o governo estaria estimulando a demanda. Este comportamento, segundo Vizioli, veio da constatação, no período, que a inflação brasileira era de custos e não de procura; assim, grande parte das medidas do Estado objetivou estimular a demanda, ao invés de restringi-la. VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 21.

<sup>207</sup> BOLAFFI, Gabriel (1977), *op. cit.*, p. 6.

A implementação destes programas ainda teria outra razão de ser; além do estímulo econômico, ela ainda garantiria a estabilidade social, permitindo, assim, a consolidação do regime recém instituído.<sup>208</sup> Nas palavras de Berenice de Souza, “[...] a contradição existente entre as políticas econômicas e sociais poderia levar a um impasse caso o Estado não optasse pela ênfase em uma delas e transformasse a outra em instrumento da primeira”.<sup>209</sup>

É importante, portanto, entender a criação do BNH e do SERFHAU à vista de sua inserção dentro deste contexto, ou seja, como parte de uma reforma estrutural do governo militar que visava à retomada do crescimento econômico do país para conquista de sua afirmação. Vêras e Bonduki ainda completam:

A criação do BNH em 1964 obedeceu a uma estratégia de hegemonia da classe dominante representada no Estado autoritário, buscando na habitação popular um instrumento de maior legitimação (“ouvir o povo”, diminuir o efeito do arrocho salarial, através da ideologia da casa própria), e, acima de tudo, uma forma de oferecer emprego para mão-de-obra não qualificada, estimulando a construção civil, tornando-a atrativa para a recessão econômica.<sup>210</sup>

Ambos os órgãos foram criados pela lei federal de número 4.380, em 21 de agosto de 1964, meses após o Golpe. Porém, enquanto o SERFHAU tinha atuação relacionada às diretrizes e normas do planejamento urbano, o BNH definia alocação de recursos que seriam orientados aos programas governamentais – investimentos estes que, a princípio, eram orientados pelo SERFHAU. No entanto, o BNH não aceitaria sua subordinação às políticas de desenvolvimento urbano elaborados pelo

---

<sup>208</sup> GUGLIELMI, Pascoal Mario Costa. *Habitação, Ordem e Progresso: A Política Habitacional Brasileira, a Legitimação do Regime e a Acumulação Capitalista*. 1984. Dissertação (Mestrado em Administração e Planejamento Urbano), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1984, p. 11.

<sup>209</sup> SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de. *O BNH e a Política do Governo*. 1974. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1974, p. 151.

<sup>210</sup> VÉRAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes (org.). *A Cidadania que Não Temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986, pp. 39-72, p. 47.

SERFHAU. A autarquia federal, portanto, estaria sempre condicionada ao próprio BNH, como Taboada e Sabbi argumentam:

[...] a politização excessiva das ações, não aceitava a subordinação do agente responsável pela alocação de recursos, neste caso o BNH, às políticas de desenvolvimento urbano desenvolvidas pelo SERFHAU, fato que prejudicou a implementação das principais diretrizes e ações do órgão como agente condutor das políticas de planejamento. O divórcio entre as alternativas técnicas e as escolhas políticas podem ter sido um dos principais obstáculos à sua implantação.<sup>211</sup>

Na verdade, o SERFHAU só ganharia maior independência e atribuição de funções dois anos depois de sua institucionalização, como Cintra aponta:

[O SERFHAU] não pôde recuperar-se do golpe mortal, apesar da aparência saudável nos anos seguintes. Nos primeiros anos, seu papel foi na verdade bastante limitado. Seu primeiro Superintendente, escolhido por Sandra Cavalcanti,<sup>212</sup> queria dar ao órgão um papel e imprimir-lhe uma dinâmica que não fossem diferentes daquele da Fundação da Casa Popular, da qual o Serfhau, pela Lei 4.380, herdava o pessoal e, ao que parece, a filosofia. De modo significativo, somente no final de 1966 foi baixado o Decreto n.º 59.917 destinado a regulamentar as funções e recursos do órgão. Deveria encarregar-se da elaboração e coordenação de políticas nacionais de planejamento local integrado, formuladas segundo as linhas da política de desenvolvimento regional.<sup>213</sup>

A seguir, para que se possa melhor compreender o processo no qual o BNH e o SERFHAU estão inseridos, além da própria institucionalização do planejamento urbano integrado no Brasil, serão esclarecidas as trajetórias destes dois órgãos, ao longo do recorte temporal compreendido pela pesquisa. Desta forma, serão desvendadas não só as transformações administrativas e estruturais pelas quais

---

<sup>211</sup> TABOADA, Antonio Pedro; SABBI, Larissa De Bertolli Chimolera. Estudos sobre a Aplicação de Modelos de Urbanismo e sua Relação com as Políticas Urbanas. In: *Revista Gestão Pública*. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, Prefeitura Municipal de Curitiba, v.2, n.1, jan/abr 2011, pp. 35-50, p. 14.

<sup>212</sup> Sandra Cavalcanti foi presidente do BNH de 1964 a 1965.

<sup>213</sup> *Ibidem*.

passaram ambos, mas também as mudanças sofridas no âmbito de seus domínios e funções, bem como os seus vínculos com outras instituições, programas, planos e fundos criados na época, como apoio às políticas de desenvolvimento urbano, a exemplo do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (SNPDLI), do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), do Fundo de Financiamento de Plano de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), entre outros.

### **{2.3 ATUAÇÃO DO BNH ENTRE 1964 E 1975}**

Quando criado, o BNH foi designado com funções que iam desde incentivar a formação de poupanças voluntárias - proveniente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) -, passando pelo financiamento da elaboração ou execução de projetos de conjuntos habitacionais e instalação e desenvolvimento da indústria da construção, até a orientação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Vizioli afirma que os três primeiros anos de existência do Banco corresponderam, justamente, à fase de sua implementação e estruturação como instituição central do SFH. O SFH atuava em três áreas principais: privada com lucro, formada pelas sociedades de crédito imobiliário; privada sem lucro, composta pelas cooperativas, fundações e associações de poupança e empréstimos; e, por fim, a área governamental, constituída pelas Caixas Econômicas, companhias de habitação popular e pelo próprio BNH.<sup>214</sup> A autora, citando Borges e Vasconcellos, ainda coloca que

[...] o SFH partiu do modelo americano, que, por sua vez, teve suas origens no sistema de Cooperativas e "Building Societies" da Inglaterra. O modelo americano pode ser caracterizado como um complexo de sistemas, em que a iniciativa privada toma parte ativa

---

<sup>214</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 20.

na captação de recursos para o financiamento das construções, na construção e venda ou locação, e o Estado estipula normas disciplinadoras dos mercados quanto a prazo e juros, e participa também do financiamento, com capitais próprios, subsídios e vários incentivos.<sup>215</sup>

O modelo do BNH, portanto, consistia em uma inovação na política habitacional no país, pois concederia compensações inflacionárias aos financiamentos realizados por ele, reajustando débitos e prestações a serem pagas, conforme as taxas de inflação do período. Na verdade, ele cristalizava uma nova aliança do setor público com o privado, ao passo que o primeiro disponibilizava o empréstimo, sob condições favoráveis, e o segundo tornar-se-ia responsável pela construção de obras de infra-estrutura e conjuntos habitacionais, auxiliando no atendimento da demanda do país.<sup>216</sup>

Monte Mór pontua que até o ano de 1966, o Banco sofreria de maior escassez de recursos, dificultando a implementação de seus primeiros programas, mas a institucionalização, em 13 de setembro de 1966, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei n°. 5.107, e a designação do BNH como seu gestor financeiro permitiu ao órgão estender suas funções, tornando as poupanças compulsórias dos trabalhadores assalariados do FGTS a principal fonte de capital das políticas habitacionais.<sup>217</sup>

Apesar do BNH ter tornado-se uma “potência financeira”, Cintra assegura que o “[...] papel socioeconômico a ele originalmente atribuído foi, gradualmente, reduzido”<sup>218</sup> e, aos poucos, “[...] viriam a reduzir-se os financiamentos de habitações de baixo custo, e o BNH destinaria seus programas, cada vez mais, aos grupos de

---

<sup>215</sup> BORGES, João Gonçalves; VASCONCELLOS, Fábio Pucetti de. *Habitação para o Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Bloch, 1974 *apud* VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 20.

<sup>216</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*

<sup>217</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 82.

<sup>218</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 199.

renda mais alta”.<sup>219</sup>

Segundo Benício Schmidt,<sup>220</sup> este comportamento pode ser atribuído a desmobilização política atingida nos anos iniciais do regime. O autor defende que nos primeiros quatro anos do BNH, os militares buscavam maior apoio e legitimação e, em consequência, o período corresponde aos altos investimentos, especialmente em habitação popular. A partir do final da década de 60, com o “milagre brasileiro”, a situação inverter-se-ia e o BNH, de acordo com Vêras e Bonduki, passa a ser o segundo maior banco do país.<sup>221</sup>

Com a prosperidade, crescimento econômico e a baixa mobilização popular, portanto, o Estado diminui sua prioridade, em termos de investimentos, nas moradias de interesse social,<sup>222</sup> conforme é elucidado por Mendes:

Com a concentração do poder político em suas mãos e a desmobilização política, liberando o Governo federal das pressões populistas, este instituiria uma série de reformas – principalmente administrativas – que levaria à consequente concentração dos recursos financeiros e de instrumentos de política econômica. Essas mudanças foram importantes para os resultados auspiciosos colhidos a partir de 1968.<sup>223</sup>

Além do redirecionamento, no que diz respeito aos grupos financiados, o BNH passou, gradualmente, a ampliar seu campo de ação, diminuindo seus investimentos no setor habitacional e os concentrando no desenvolvimento urbano. Em decorrência, houve a criação de diversos programas e planos de financiamento de infra-estrutura urbana, como o Fundo de Financiamento para Saneamento (FISANE), em 1967, e o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), em 1970. Além

---

<sup>219</sup> *Ibidem*.

<sup>220</sup> SCHMIDT, Benício (1982), *op. cit.*, p. 23.

<sup>221</sup> VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. BONDUKI, Nabil Georges (1986), *op. cit.*, p. 50.

<sup>222</sup> AZEVEDO, Sérgio de. *A Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda*. 1975. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IPEA, Rio de Janeiro, 1975, p. 107.

<sup>223</sup> MENDES, Ana Gláucia (1978), *op. cit.*, p. 99.

disso, foi lançado o Projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), “[...] que propunha racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições dos serviços de infra-estrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária.”<sup>224</sup>

Para Pascoal, “a explicação desse aumento de encargos vai desde a necessidade de atendimento de carências habitacionais e urbanas até o compromisso de remunerar o FGTS, passando pela necessidade de agilização de certos setores da economia”.<sup>225</sup> Ou seja, o afastamento do BNH de seus objetivos iniciais e a ampliação de suas atividades para a área de saneamento, infra-estrutura e transporte, além da habitacional, é explicado pelo fato que pouco adiantava resolver o problema da moradia, sem que houvesse, no local, as mínimas condições de habitabilidade, como a instalação da rede de esgoto, por exemplo. Em adição, é importante não perder de vista que BNH era um banco e, como qualquer instituição deste tipo, precisava ser rentável.

Dentro dessa lógica, o BNH ampliou seu campo de ação, para cobrir o amplo espectro de problemas urbanos [...], para que seus recursos (sobre os quais se paga mais juros) sejam investidos lucrativamente, e para que os programas relacionados aos programas habitacionais e, até certo ponto, condição de exitosos investimentos neles, sejam empreendidos.<sup>226</sup>

O afastamento gradual do BNH das políticas habitacionais pode ser ilustrado pelo levantamento de Vêras. As aplicações do BNH em habitação decrescem de 93,2%, em 1969, para 59,7%, em 1974. Já os investimentos do Banco em infra-estrutura urbana passam de 4,1%, em 1969, para 25,2%, seis anos depois. Em 1978,

---

<sup>224</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 26.

<sup>225</sup> GUGLIELMI, Pascoal Mario Costa. *Habitação, Ordem e Progresso: A Política Habitacional Brasileira, a Legitimação do Regime e a Acumulação Capitalista*, 1984. Dissertação (Mestrado em Administração e Planejamento Urbano), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1984, p. 15.

<sup>226</sup> CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as Cidades: Política ou Não Política. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo R. (orgs.). *Dilemas do Planejamento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 200.

porém, estas diferenças amenizaram-se e as aplicações em habitação passaram para 66,9%.<sup>227</sup>

Esta mudança na direção dos financiamentos efetuados pelo BNH coincide com a terceira fase do órgão, na periodização proposta por Vêras e Bonduki, que compreende o intervalo entre 1971 a 1979, no qual

Houve uma reestruturação agora como banco de segunda linha e ligado ao Ministério do Interior, apenas repassando recursos aos agentes e, assim, isolando-se dos efeitos de críticas e represálias. Deixava, pois, às intermediárias a tarefa de processar inadimplentes, requerer despejo, etc. Uma fase muito significativa, pois houve um certo revigoramento da habitação popular: foi instituído o PLANHAB – Plano de Habitação Popular (1973), o benefício fiscal (1974), falando-se então em subsídios para maior sucesso junto às faixas carentes da população, dando prioridade a famílias de um a três salários mínimos e residentes em cidades com mais de 50 mil habitantes e mais.<sup>228</sup>

Em 1973, ao acumular atribuições, o BNH teria como objetivo promover o desenvolvimento urbano integrado, e ainda exerceria, como Vizioli enumera, as funções de órgão central do SFH, do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e dos sistemas financeiros conexos; órgão gestor do FGTS e órgão de crédito responsável pelo estímulo e controle da formação, mobilização e aplicação de poupanças e outros recursos no financiamento de planejamento, produção e comercialização de habitações; entidade planejadora e realizadora de obras e serviços de infra-estrutura urbana e comunitária; e elaborador de estudos, pesquisas, assistência técnica.<sup>229</sup> Segundo Feldman, com a extinção do SERFHAU, em 1975, o BNH passaria ainda a

---

<sup>227</sup> VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. A vida em conjunto: um estudo da política de habitação popular. 1980. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo, 1980, p. 86 *apud* VALLADARES, Licia do Prado. Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha da Literatura. In: VALLADARES, Licia Prado (org.). *Repensando a Habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 42.

<sup>228</sup> VÉRAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges (1986), *op. cit.*, p. 51.

<sup>229</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 26.

ser responsável por comandar a política de desenvolvimento e de planejamento urbano no Brasil.<sup>230</sup>

Apesar da confortável situação econômica do país no final dos anos 1970, a partir da década de 80, a crise começaria a esboçar-se. O contexto econômico será marcado pela descapitalização, em vista da crescente inflação que acometia o Brasil. Novamente, o governo faria um novo esforço de legitimação, porém, como bem apontam Vêras e Bonduki, à medida que o quadro recessivo da economia avançava, acentuavam-se também as dificuldades do SFH, com seus altos índices de inadimplência e de desemprego. Além disso, “[...] as prestações do BNH eram reajustadas assustadoramente na proporção de 130%”<sup>231</sup> e as críticas e reivindicações contra o banco avolumavam-se.

Depois de anos de crise, o BNH seria, finalmente, extinto em 1986 e incorporado à Caixa Econômica Federal, que enfatizaria os aspectos financeiros do setor habitacional, mas, para Vizioli, “tendo a Caixa Econômica o perfil de um Banco Comercial, buscando o equilíbrio financeiro, tornou-se difícil manter os programas alternativos voltados para o setor de menor renda”.<sup>232</sup>

O BNH, desde sua criação, passou por reformas que estiveram vinculadas às manobras políticas do governo para garantir sua aceitação. A atuação do órgão seria sempre pautada pelas transformações ocorridas no panorama sócio-econômico do Brasil. Apesar da instituição do Banco não ter tido como objetivo principal o auxílio na implementação de políticas de desenvolvimento urbano ou habitacionais, como aponta Souza - que defende que “a criação do BNH foi [...] um ato político que buscava, em primeiro lugar, um efeito de impacto no sistema, visando apoio e, secundariamente, solucionar (ou não) o problema habitacional” -

---

<sup>230</sup> FELDMAN, Sarah (2010), *op. cit.*, p. 4.

<sup>231</sup> VÉRAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges (1986), *op. cit.*, p. 51.

<sup>232</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 29.

,<sup>233</sup> não se pode desconsiderar seu papel na institucionalização do planejamento urbano integrado no país. Além de ter financiado diversas iniciativas no âmbito da habitação popular, ainda geriu e coordenou uma série de operações, programas e planos, cujo intuito era promover uma política nacional de desenvolvimento urbano. Ele foi importante não só pela estrutura própria que formou, mas também pela organização de diversos subsistemas, como foi o caso do SFH.

Em adição, Koury afirma que as possibilidades que foram criadas com a abertura do BNH culminaram em um conjunto de propostas visando à melhoria do arranjo de produção da unidade habitacional, pelo sistema industrial, através da iniciativa de empresas construtoras e profissionais autônomos.

As iniciativas foram realizadas por profissionais comprometidos com o problema da habitação no país e apresentados através do setor privado, das instituições de classe, das universidades e mesmo das próprias instituições vinculadas à política habitacional e urbana que haviam sido criadas em 1964.<sup>234</sup>

A autora ainda finaliza:

A criação do BNH e do SERFHAU em 1964 representava mais uma oportunidade, a criação de um grande mercado para a habitação econômica. De fato as inovações técnicas experimentadas em Brasília principalmente no campo da pré-fabricação e que viabilizariam a industrialização da moradia para sua distribuição em larga escala ficaram longe da política habitacional adotada, mas o desenvolvimento das tecnologias civis, encontraram lugar nas grandes obras realizadas no período.<sup>235</sup>

Desta forma, pode-se dizer que sua criação atendeu, em parte, às solicitações demandadas no SHRU, em 1963, ao consolidar-se como uma instituição autônoma de gestão dos recursos financeiros, tanto para as reformas habitacionais,

---

<sup>233</sup> SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de (1974), *op. cit.*, p. 75.

<sup>234</sup> KOURY, Ana Paula. Planejamento habitacional e sistemas construtivos (1964 – 1986): apontamentos para um debate. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR (XIV ENANPUR), 2011. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 3.

<sup>235</sup> KOURY, Ana Paula (2011), *op. cit.*, p. 11.

quanto para as urbanas. Grande parte destas ações, inclusive, estaria, desde o início, conjugada as do SERFHAU, instituído no mesmo momento que o BNH. Eles resultariam, assim, dos esforços de “agitadores”,<sup>236</sup> por um sistema de planejamento abrangente, que constituísse um programa estratégico e não só parte de um conjunto maior, e atuariam como protagonistas no processo de institucionalização do planejamento urbano enquanto função de governo.<sup>237</sup> Entretanto, como será visto nos próximos subitens deste capítulo, pelo BNH ser, acima de tudo, uma instituição financeira, e por estar sempre mais alinhado aos planos econômicos do Estado do que, propriamente, às suas políticas urbanas, a atuação das duas autarquias, logo, tender-se-iam a afastar-se. Nas palavras de Cintra, “[o BNH] foi o primeiro órgão a ignorar os planos e a filosofia de planejamento que o hábil superintendente do Serfhau tentava implantar”.<sup>238</sup>

#### **{2.4 O SERFHAU E SUA INSTITUIÇÃO}**

O SERFHAU, como já foi apontado, foi instituído pelo mesmo mecanismo legal que criou o BHN, em 1964. Segundo Cintra, a ele - como ao seu precursor na política urbana e habitacional, o FCP, Fundação da Casa Popular - foi conferido objetivos de longo alcance. Além de ter sido outorgada à autarquia a atribuição de realizar pesquisas, estudos sobre o déficit habitacional e sobre os aspectos físicos, técnicos e sócio-econômicos da moradia, ela também estaria incumbida com a função de coordenar, promover e assistir programas regionais e municipais de construção de habitações de interesse social,<sup>239</sup> configurando uma espécie de assessor do BNH, como destaca Feldman.<sup>240</sup>

---

<sup>236</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 203.

<sup>237</sup> FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*

<sup>238</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 208.

<sup>239</sup> *Idem*, p. 203.

<sup>240</sup> FELDMAN, Sarah (2010), *op. cit.*, p. 3.

O autor defende, todavia, que a novidade e relevância do órgão para o planejamento urbano estaria na assistência técnica que ele deveria prestar aos estados e municípios. Tal assessoria, sobretudo, seria designada à elaboração de planos diretores e também ao estabelecimento de suas respectivas normas técnicas, adaptadas sempre às peculiaridades das diferentes regiões do país.<sup>241</sup>

Em 1966, contudo, como já se examinou, o SERFHAU passaria por modificações que o afastariam, gradualmente, da política habitacional e o encaminharia como órgão regulador da política nacional no âmbito do planejamento urbano integrado. A princípio, seu campo de atuação deveria abarcar os níveis municipal e inter-municipal, porém, para Hamilton Tolosa, foi conferida muito mais ênfase no primeiro.<sup>242</sup> Feldman sintetiza e alega que, na prática, a partir da reformulação de 1966, a função da autarquia passou a ser, basicamente, a de prestar assistência técnica aos municípios.<sup>243</sup>

Pelo Decreto 59.917, as funções do Serfhau tornaram-se mais específicas. Deveria dirigir a política de planejamento local, através de estudos, estabelecimento de normas e roteiros para planejadores, propostas de legislação apropriadas para permitir a execução da política nacional de desenvolvimento local integrado, assistência técnica e difusão de experiências, entre outras coisas.<sup>244</sup>

Um dos integrantes da equipe de formulação do Decreto era o arquiteto Harry Cole, futuro Superintendente da autarquia federal e um dos membros do EPEA (Escritório de Planejamento Econômico Aplicado),<sup>245</sup> vinculado ao Ministério do Planejamento. Maria Cecília Lucchese, a propósito, ao referir Marília Steinberger, afirma que a idéia de um sistema de planejamento local integrado já estava sendo

---

<sup>241</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 203.

<sup>242</sup> TOLOSA, Hamilton. Política urbana e redistribuição de renda. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly (org.). *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978, pp. 19-46, p. 40.

<sup>243</sup> FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*

<sup>244</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 204.

<sup>245</sup> Hoje o IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

posta em discussão pelo próprio Cole e demais colegas de trabalho do Ministério, antes mesmo da promulgação da lei:

Estávamos no início de 1965. Ainda não tinham decorrido nem seis meses da criação do BNH e do SERFHAU e nem um ano da criação do MECOR.<sup>246</sup> O Ministério Extraordinário do Planejamento resolveu assumir uma nova atividade: planejamento urbano e regional. Para desempenhá-la foi criado, junto ao gabinete do Ministro, um Setor de Planejamento Regional e Municipal. Esta nova unidade tinha por objetivo implantar um sistema de planejamento integrado de âmbito nacional, regional, estadual e local. Para isso produziu um documento intitulado “Sistema de Planejamento Local Integrado”, que era uma espécie de ideário básico, onde estavam contidos os princípios, as premissas e os principais conceitos do Sistema. Foi a partir deste documento que surgiu o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP) para financiar vários tipos de projetos, inclusive os chamados “planos integrados municipais”.<sup>247</sup>

O grupo, que participaria da elaboração do Decreto de 1966 e da conseqüente reformulação do SERFHAU, seria o mesmo que, em 1967, faria parte da implementação do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado, SNPDLI, e do Plano Decenal, que já vinha sendo discutido desde 1965. De acordo com Monte Mór, o Plano assumiu a importância da política urbana no Brasil, nomeando o SERFHAU como o organismo central do SNPDLI e propondo que o órgão contasse com o apoio de institutos de pesquisa como o próprio EPEA e o Conselho Nacional de Geografia (CNG).<sup>248</sup> Steinberger defende que, juntamente com o Decreto n°. 59.917 e o Decreto-Lei n°. 200,<sup>249</sup> o Plano Decenal foi um dos

---

<sup>246</sup> Ministério Extraordinário para Coordenação de Organismos Regionais.

<sup>247</sup> STEINBERGER, Marília. Planejamento Local Integrado: uma fase necessária ao Desenvolvimento Urbano Planejado. 1976. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE), Rio de Janeiro, 1976, p. 37 *apud* LUCCHESI, Maria Cecília. *Em defesa do planejamento urbano: ressonâncias britânicas e a trajetórias de Harry James Cole*. 2008. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, 2009, p. 280.

<sup>248</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 83.

<sup>249</sup> Em janeiro de 1967, pelo Decreto-Lei n°. 200, é criado o Ministério do Interior. A partir desta reforma administrativa, tanto o BNH, quanto o SERFHAU passam a ser associados a ele. Esta manobra, de acordo com Cintra, foi uma solução encontrada para acabar com a rusga entre o

documentos essenciais para a organização do SNPDLI, ao passo que a terceira parte do capítulo do plano, denominado “Desenvolvimento Urbano do Plano Decenal”, “[...] tratava do Planejamento Local e preconizava a implantação de um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado”.<sup>250</sup>

O Plano Decenal, ao chamar atenção para a necessidade de um planejamento integrado, propunha que não se abordasse as questões somente em nível local, mas também no âmbito regional, além de considerar os aspectos econômico, social, institucional do planejamento, em complementaridade ao físico-territorial. A reformulação do SERFHAU, um ano antes, portanto, tornaria viável algumas das proposições do novo documento, ao centralizar as funções de gestão e planejamento urbano.

Monte Mór, ao citar o plano, coloca que o mesmo:

Preconizou uma Política Nacional Urbana como instrumento para alterar a estrutura de urbanização de um país, citando como exemplos experiências nos países de centro: a desmetropolização da Inglaterra na década de 1950 com base na política de empregos; os casos da França e dos Estados Unidos. Definiu dois outros níveis de atuação estatal no planejamento urbano: os padrões intra-urbanos de organização do espaço e retornou, com um anglicismo – “administração local” -, à velha bandeira do IBAM, de modernização das administrações municipais. Chamou a atenção para a necessidade de estudos de base para a formulação de uma política urbana nacional, a partir de visões local, micro e macro-regional. Propôs o estabelecimento de regiões-programa e a definição de pólos de desenvolvimento para efetiva implantação do SNPLI, preocupando-se com instrumentos de ação, com a descentralização do Sistema pelo envolvimento dos Estados, a formação de recursos humanos para o setor, a participação efetiva da população e a instalação do processo de análise e avaliação do planejamento.<sup>251</sup>

---

Ministério do Planejamento e o MECOR sobre a quem caberia o papel direito em formular as diretrizes da política urbana no país. CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*

<sup>250</sup> STEINBERGER, Marília (1976), *op. cit.*, p.64 *apud* LUCCHESI, Maria Cecília (2009), *op. cit.*, p. 280.

<sup>251</sup> BRASIL. Plano decenal de desenvolvimento econômico e social – desenvolvimento regional e urbano. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967, 138 p. *apud* MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 83.

Cintra aponta que os objetivos do Plano em escala local eram aproveitar as economias de escala das áreas metropolitanas, acelerando, assim, o desenvolvimento nacional e tornando-o, territorialmente, mais equilibrado, através de investimentos nos pólos microrregionais, para, finalmente, diminuir o fluxo migratório para os grandes centros, através de investimentos em “pólos de equilíbrios”. Já na escala regional, o intuito seria promover um sistema de planejamento local integrado, tornando mais racional os investimentos no desenvolvimento urbano.<sup>252</sup> “As circunstâncias pareciam, assim, favoráveis ao desempenho de um papel de destaque pelo Serfhou. O Fundo de Garantia (FGTS), recentemente criado, permitiu a aplicação de grandes investimentos em programas habitacionais em todo o país.”<sup>253</sup>

O problema, justamente, veio a ser o impacto e a concentração destes investimentos, que não seguiram as indicações do Plano Decenal. Monte Mór argumenta que as premissas do Plano ficaram somente no discurso, ao passo que as propostas de visão integrada e de crescimento urbano equilibrado foram logo abandonadas pelo governo. A razão desta postura estava no poder das cidades em gerar novos investimentos, além do seu abrigo de mercado e mão-de-obra semi-especializada. Ou seja, elas correspondiam ao grande meio rentável do capital investido pelo Estado e pela iniciativa privada. Não era interesse dos governantes, desta forma, limitar a concentração de investimentos nestes locais ou promover a descentralização dos grandes centros urbanos, afinal, a própria geração de empregos urbanos era uma maneira de conter os conflitos sociais.<sup>254</sup>

Em outras palavras, políticas privilegiadas do Governo eram contrárias [...] a abordagem formalista, implícita no Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (SNPDLI). Em

---

<sup>252</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 205.

<sup>253</sup> *Idem*, p. 206.

<sup>254</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 84.

especial, o BNH deu ênfase cada vez maior, no decorrer dos anos, às suas funções financeiras e econômicas, e as decisões concretas de política urbana foram determinadas pelas próprias exigências e constrangimentos impostos pelo Banco, para desespero dos planejadores urbanos.<sup>255</sup>

O BNH e o SERFHAU, portanto, começariam a perseguir direções opostas no que concerne às políticas de desenvolvimento urbano: “e assim o BNH, na sua atuação efetiva, colocar-se-ia frontalmente contrário às diretrizes da política formal expressa no Plano Decenal, e cada vez mais afinado com a estratégia de crescimento econômico proposta pelo Governo”.<sup>256</sup>

## **{2.5 A REFORMULAÇÃO DO SERFHAU}**

Meses depois da reformulação do SERFHAU, em junho de 1967, Harry James Cole é nomeado seu Superintendente. Para melhor compreender as ações e políticas do órgão a partir deste período, é imprescindível conhecer a trajetória de Cole que dirigiria a autarquia nos dois anos seguintes, período de grande importância para a história do SERFHAU, principalmente, tendo em vista, sua recente reestruturação.

Em sua tese, Lucchese defende que Harry Cole sempre participou, ativamente, dos debates acerca da política urbana no Brasil. Na década de 50, se envolveu em diversas discussões que tomaram lugar no IAB. Ele também havia trabalhado com Helio Modesto que o havia convencido a cursar pós-graduação em planejamento urbano, na Escola de Arquitetura da Universidade de Londres. Neste período na Inglaterra, além de ter comprovado a valorização do poder técnico local,

---

<sup>255</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 210.

<sup>256</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 84.

o arquiteto também teve contato com o aspecto social do planejamento e com a abordagem regional do problema urbano.<sup>257</sup> A autora ainda afirma que

Os trabalhos em que Cole esteve envolvido, em grande parte, foram marcos do planejamento urbano na época. O conhecimento adquirido na Inglaterra foi determinante na sua formação de planejador, e em sua atuação essa experiência foi difundida e aprimorada. A metodologia de planejamento adotada no SERFHAU e difundida em todo o Brasil tem base na tradição britânica, e em grande parte isso é resultado de sua atuação. Nesse período, quando o planejamento urbano teve grande aceitação pública e foi considerado como instrumento capaz de conduzir o desenvolvimento das cidades, Cole foi um divulgador desse planejamento em todo o País.<sup>258</sup>

Uma das primeiras iniciativas de Cole, a pesquisadora pontua, foi promover uma reforma na autarquia, visto que, até então, ela tivera papel pouco relevante, limitando-se ao desenvolvimento de pesquisas habitacionais para o BNH. O arquiteto e urbanista liderou a estruturação do SERFHAU em departamentos, na qual o de Análise de Projetos desempenharia as funções mais importantes.<sup>259</sup> Vizioli, em sua dissertação sobre o SERFHAU, esclarece a estrutura administrativa que o órgão contaria a partir de então. A autora elucida que, além de ser dirigido pelo Superintendente – nomeado pelo Conselho do BNH -, ele passaria a contar com até nove membros de consulta, todos previamente aprovados pelo Banco. Como Superintendente, Cole deveria supervisionar, controlar e coordenar os serviços a cargo do SERFHAU; elaborar a programação de serviços e o orçamento do órgão; acompanhar a obtenção dos recursos necessários à execução dos programas; e, por fim, definir as atribuições de cada departamento que integrava a instituição.<sup>260</sup>

Outra grande contribuição da gestão de Cole seria a ampliação das responsabilidades do FIPLAN, Fundo de Financiamento de Plano de

---

<sup>257</sup> LUCCHESI, Maria Cecília (2009), *op. cit.*

<sup>258</sup> *Idem*, p. 77.

<sup>259</sup> *Idem*, p. 73.

<sup>260</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*

Desenvolvimento Local Integrado, que passaria a ficar a cargo do SERFHAU. Ele havia sido criado pelo Decreto que regulamentou a ação da autarquia, em 1966, mas, conforme alega Ferreira, foi somente a partir do ano seguinte que passaria a, efetivamente, financiar planos de desenvolvimento local integrados em municípios com mais de 50 mil habitantes, subsidiados pelo capital do BNH, pelo empréstimo ou doação de instituições internacionais ou ainda pelos rendimentos e outras operações de entidades financeiras nacionais.<sup>261</sup> Roberto Loeb pontua que, até o ano de 1968, o FIPLAN teria aprovado o financiamento para 8 planos, estando 64 pedidos apresentados e 300 cartas de interesse, encaminhadas.<sup>262</sup>

Eduardo Novaes, um dos técnicos que trabalharam com Cole no SERFHAU, em entrevista a Lucchese, em 2005, explicou como o Superintendente pensou este financiamento na afirmação do órgão junto ao setor privado:

O Harry, de uma maneira inteligente, percebeu o seguinte, para viabilizar o conceito de financiamento do SERFHAU ele teria que ter um respaldo da iniciativa privada. Em tese, o SERFHAU, para a construção civil, ou era neutro ou o inimigo – poderia representar custos ou retardar projetos na área de habitação, o que representa custos. Ou seria irrelevante ou seria negativo. Então ele tinha que criar na iniciativa privada o *lobby* a favor, instituições que tivessem no SERFHAU uma fonte de financiamento. E ele imaginou, sendo arquiteto, que era também uma forma de viabilizar escritórios de arquitetura. Foi criado um fundo com recursos do BNH. Era uma batalha enorme com os diretores do Banco, que não queriam dar um pouco de dinheiro, e o Harry imaginou que todo um universo de escritórios de arquitetura fosse crescer, o mercado se abrir, eles fossem atuar e fossem se tornando um *lobby* importante a favor do SERFHAU.<sup>263</sup>

Isto é, além de garantir o apoio ao órgão, o fundo ainda seria fundamental, como será visto mais adiante, para a atuação dos escritórios de consultoria,

---

<sup>261</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 49.

<sup>262</sup> LOEB, Roberto. Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil. In: LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970, pp. 139-160, p. 157.

<sup>263</sup> LUCCHESI, Maria Cecília. O Arquiteto e Urbanista Harry Cole. In: *Oculum Ensaios*. Campinas: PUCAMP, vol. 7-8, 2008, pp. 66-77, p. 73.

contratados pelas administrações municipais para a elaboração de planos com a metodologia indicada pelo SERFHAU, dotada de integração nos planos verticais e horizontais. “Com o Serfhau assim renovado e, aparentemente, apoiado, Cole aventurou-se em um ousado programa de promoção do planejamento local integrado”.<sup>264</sup>

## **{2.6 O PROGRAMA DE AÇÃO CONCENTRADA}**

Para Cintra, no entanto, o período mais relevante da existência do SERFHAU, em termos de elaboração e aplicação de programas, se daria a partir de 1969, com Cole já afastado. Um destes projetos foi instituído pela Portaria 214, em junho daquele mesmo ano, o PAC, Programa de Ação Concentrada. Durante a época de vigência do PAC, o SERFHAU recebeu o maior volume de recursos; segundo Feldman, 83% dos planos de desenvolvimento local integrados foram elaborados entre 1969 a 1975 (quando o órgão seria extinto).<sup>265</sup> O intuito do programa era promover, em 457 centros urbanos selecionados no país, o desenvolvimento local integrado por etapas, de acordo com o tamanho e com o papel que o município desempenhava no desenvolvimento de sua região, além da execução de projetos setoriais orientados para estas cidades.<sup>266</sup> Segundo Seno Cornely, Superintendente da Coordenadoria Regional Sul do SERFHAU na época, os quase 500 municípios indicados representavam cerca de 10% do total do país, onde se concentrava, aproximadamente, 50% da população brasileira.<sup>267</sup>

Os objetivos do Programa

---

<sup>264</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 207.

<sup>265</sup> FELDMAN, Sarah (2010), *op. cit.*, p. 6.

<sup>266</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 208.

<sup>267</sup> CORNELLY, Seno Antônio. Planejamento Local Integrado. In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: ISCRE, 1971, pp. 121-129, p. 125.

[...] iam desde a implantação do processo de planejamento nos municípios selecionados, através da elaboração de instrumentos adequados e da ação comunitária, até a execução dos projetos setoriais indicados como prioritários nos Planos elaborados, dando-se maior ênfase, para financiamento, aos que se referiam a: Saneamento Básico, Formulação do Programa Habitacional e Organização dos Serviços Administrativos Municipais.<sup>268</sup>

O passo inicial do PAC foi determinar a situação existente no país, conforme Tolosa aponta, baseando-se no trabalho que o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) havia feito no ano anterior. O material subdividia o Brasil em micro-regiões homogêneas com relativa similitude, em termos físicos, econômicos e sociais.<sup>269</sup> Com base nesta divisão, Ferreira afirma que o programa selecionava municípios, incluindo as cidades mais populosas de cada micro-região e as de população superior a 20 mil habitantes.<sup>270</sup>

A coordenação das atividades do Programa deu-se em três âmbitos: no âmbito geral – composto por lideranças do SERFHAU, do BNH e de outros órgãos com atribuições nacionais; nas esferas regionais – formadas pelos superintendentes regionais e pelos representantes locais de cada uma das instituições que constituíam a Coordenadoria Geral; e, finalmente, no âmbito estadual – integrado por um representante da superintendência regional, das instituições da Coordenadoria Geral e do governo do estado. Às Coordenadorias Estaduais, assim, cabia uma das partes mais importantes no processo, a de articulação junto às prefeituras.

Vizioli afirma, a propósito, que o fortalecimento da estrutura política local, desde a criação do SENAM, foi um dos principais objetivos com a institucionalização do SERFHAU. Partia-se do pressuposto que, se as municipalidades já contassem com um aparato administrativo consolidado, seria mais fácil implantar o processo de planejamento, bem como compatibilizar os planos municipais com os regionais ou

---

<sup>268</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 35.

<sup>269</sup> TOLOSA, Hamilton. (1978), *op. cit.*, p. 41.

<sup>270</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 53.

nacionais. O PAC, portanto, inseriu-se nesta estratégia, pois procurava “[...] sensibilizar as autoridades e as lideranças locais para a adoção do planejamento como norma da vida político-administrativa municipal.”<sup>271</sup>

Antes da instituição do Programa, aponta Ferreira, estavam previstas duas etapas consecutivas para orientar o planejamento local do município selecionado, independente de seu tamanho: o Estudo Preliminar, EP (ou Relatório Preliminar, RL), e o Plano de Desenvolvimento Local Integrado, PDLI. Posteriormente, adicionou-se o terceiro, o Plano de Ação Imediata (PAI) e cada documento passou a atender cidades de portes diferentes. Apesar de preconizar o planejamento como o processo, Leo Serejo Pinto de Abreu, último Superintendente do SERFHAU, em entrevista a Vizioli, ratificava a necessidade de se ter um plano, pois “[...] não existe processo de planejamento sem um Plano, planejamento é um processo, mas é preciso fixar metas”.<sup>272</sup>

De acordo com o Manual do PAC, obtido por Vizioli, o Relatório Preliminar era voltado aos municípios menores e apresentava caráter operacional. Seu objetivo principal era orientar as decisões das autoridades para iniciativas de desenvolvimento local a serem executadas a curto prazo. Para isso, ao se obter um reconhecimento geral e preliminar do centro urbano, deveriam ser identificados os principais problemas, os reais e potenciais agentes que pudessem agir no desenvolvimento do município e, assim, propor estratégias de atuação que pudessem solucionar as questões mais urgentes. O documento também propunha medidas, no que se refere ao desenvolvimento urbano, para ação político-administrativa no âmbito federal, estadual e municipal. Nas palavras de Vizioli:

Esse Relatório tinha um caráter preliminar expresso no aproveitamento de experiências e observações pessoais, bem como de informações existentes ou de fácil apuração, e na proposição de

---

<sup>271</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 36.

<sup>272</sup> *Idem*, p. 104.

medidas apenas para aqueles problemas identificados como os mais urgentes, proporcionando uma redução de tempo e um baixo custo de elaboração.<sup>273</sup>

Já o PAI objetivava a intervenção de centros urbanos de porte médio e sua intenção era institucionalizar sistemas efetivos de ordenamento de ação governamental, de controle e de harmonização do desenvolvimento municipal. Na prática, o PAI abordaria de forma mais detalhada todos os aspectos já trabalhados no RP. A primeira etapa do Plano, denominada "Termo de Referência", consistia em um documento que caracterizava o contexto no qual o município estava inserido. Após a conclusão desta fase, além de se apresentar e debater alternativas para as diretrizes de desenvolvimento, preparar-se-ia códigos, leis e regulamentos e analisar-se-ia a demanda por recursos - quantificando sua carência e estimando os custos para a realização de projetos setoriais, estabelecendo, assim, as prioridades e selecionando os programas mais relevantes.

Finalmente, o PDLI direcionava-se aos municípios de destaque em sua região, que, de acordo com Cintra, se comportassem como pólos regionais.<sup>274</sup> A grande diferença entre ele e os planos elaborados antes do período de criação do SERFHAU era a integração das esferas vertical e horizontal do planejamento. Além de quantificar e orçar a necessidade de recursos como o PAI, o PDLI proporia a elaboração de planos setoriais ou anteprojetos de obras, codificaria o plano, estruturaria o órgão local de planejamento já com suas primeiras metas de trabalho apontadas, detalharia os instrumentos administrativos e elaboraria o orçamento-programa.<sup>275</sup>

Em outras palavras, o PDLI, daria as condições necessárias às administrações locais para que estas dessem continuidade ao planejamento. O próprio Leo Serejo,

---

<sup>273</sup> *Idem*, p. 37.

<sup>274</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 208.

<sup>275</sup> BRASIL. Manual do Programa de Ação Concentrada. Ministério do Interior: Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, 1970, p. 15 *apud* VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 37.

Superintendente do SERFHAU na época, em conversa com Vizioli, assume que a assistência técnica prestada pela autarquia era temporária; na medida em que o SERFHAU fosse capacitando as administrações, em termos de recursos humanos, estas deveriam substituí-lo e o órgão deixaria de atuar diretamente sobre o município.<sup>276</sup>

## **{2.7 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E A METODOLOGIA PRECONIZADA PELO SERFHAU}**

Cornely, em 1971, já havia esclarecido: “embora o SERFHAU não tenha uma metodologia oficial de planejamento integrado, utiliza, contudo, em sua sistemática de atuação, alguns instrumentos operacionais”.<sup>277</sup> Estes instrumentos seriam aprofundados a partir da instituição do PAC, quando o Roteiro para Elaboração do PDLI passa a ser difundido no país. Conforme Lamparelli aponta, como o plano era condição exigida por muitos organismos financeiros e linhas de crédito, “as técnicas, métodos e instrumentos foram exaustivamente desenvolvidos, difundidos e aplicados por centenas de prefeituras municipais que formalmente ou efetivamente ingressavam nas novas práticas de Planejamento Urbano”.<sup>278</sup>

O autor ainda afirma que os PDLI's,

[...] pretendiam contemplar, simultaneamente, a modernização das estruturas físicas e administrativas das prefeituras, os objetivos de desenvolvimento do município, as diretrizes de crescimento do tecido urbano, o programa de obras prioritárias, os instrumentos legais de ordenação e controle do parcelamento, uso, ocupação e construção do espaço urbano.<sup>279</sup>

---

<sup>276</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 73.

<sup>277</sup> CORNELLY, Seno Antônio (1971), *op. cit.*, p. 125.

<sup>278</sup> LAMPARELLI, Celso Monteiro (1993), *op. cit.*, p. 58.

<sup>279</sup> *Ibidem.*

O Roteiro de Elaboração do PDLI configurava-se, desta forma, em “[...] uma tentativa de sistematização das etapas para elaboração e realização do PDLI. Era um documento de referência para os Municípios, devendo ser adaptado a cada caso específico, em função da diversidade da problemática local”.<sup>280</sup> A elaboração do plano, portanto, estava dividida em três fases e a concessão de verbas, por parte do FIPLAN, estaria condicionada ao cumprimento destas etapas: Estudo Preliminar, Plano de Desenvolvimento Local Integrado, propriamente dito (que, por sua vez, era separado em dois estágios) e os Planos Setoriais.

O Estudo Preliminar consistia no levantamento da região, para identificação dos principais problemas e dos recursos locais disponíveis. Também seriam determinados o escopo do trabalho, seu prazo e viabilidade financeira. Compunham o Estudo levantamentos gerais, diagnóstico e prognóstico do desenvolvimento local, metodologia e proposta para a elaboração do plano. De acordo com Ferreira, os municípios recebiam o Estudo Preliminar para verificar a necessidade ou até mesmo pertinência de se propor o PDLI.<sup>281</sup>

Como já foi exposto, os Planos de Desenvolvimento Local Integrado deveriam abranger os mais variados aspectos do planejamento - incluindo os físico-territoriais, sociais, econômicos, administrativos, financeiros e legais – e sua realização, deveria ser dividida em duas fases. A primeira objetivava o conhecimento do local de intervenção e sua realidade e poderia ser realizada por um escritório privado. Já a segunda, correspondia ao momento em que seriam postos em prática os estudos e programas propostos na primeira etapa e deveria ser realizado por equipes da própria administração local.<sup>282</sup>

Compunham a primeira etapa do PDLI a anamnese, análise, diagnose, prognose e Plano de Ação. Vizioli descreve cada uma delas como sendo:

---

<sup>280</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 70.

<sup>281</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 50.

<sup>282</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*

A *anamnese* [grifo nosso] compreendia a realização de levantamentos globais de informações da área considerada, para um exato conhecimento dos fenômenos atuantes e a identificação da realidade existente. O estabelecimento das interrelações entre cada elemento e os demais, apresentados na anamnese, consistia na etapa denominada de *análise* [grifo nosso]. Objetivava a compreensão da estrutura e dinâmica de composição das áreas de estudo. A *diagnose* [grifo nosso] era a correlação das análises e a definição do quadro integral da área considerada, baseada no conhecimento e compreensão dos elementos que a caracterizavam. Compreendia também a determinação dos pontos e áreas de conflito e de estrangulamento que impediam ou dificultavam o processo do desenvolvimento local. A *prognose* [grifo nosso] constituía-se no estabelecimento e na sistematização das alternativas futuras de evolução local e na determinação de metas globais para o seu desenvolvimento. A última parte da 1ª etapa, o *Plano de Ação* [grifo nosso], compreendia a orientação e o 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 fossem atingidas as metas apontadas na prognose. Este Plano de Ação constituía-se de: Programa, Subprograma, Projeto e Atividade.<sup>283</sup>

A etapa posterior revisaria os estudos propostos com o objetivo de atualizá-los em relação às mudanças que viessem a ocorrer no município, estado ou país e, assim, implementá-los com as devidas adaptações. A segunda fase promoveria também o controle dos projetos aprovados, além de fiscalizar seu andamento.<sup>284</sup> Conforme anteriormente posto, estes trabalhos deveriam ser realizados por um escritório de planejamento local, criado, especialmente, com este intuito, e contando com assessoria técnica da equipe que havia realizado a primeira etapa.

Por fim, após o término da elaboração do plano, chegar-se-ia a fase dos planos ou projetos setoriais, que teriam de ser estabelecidos, previamente, pelos técnicos responsáveis pelo plano. O detalhamento e desenvolvimento de projetos a comporem esta etapa final seriam, então, executados por profissionais

---

<sup>283</sup> *Idem*, p. 72.

<sup>284</sup> *Ibidem*.

especializados que poderiam ser contratados ou fazer parte da própria municipalidade.

Apesar do PAC e, especialmente, o PDLI terem configurado importante experiência em termos de planejamento integrado, ao passo que pretenderam implementar um processo de planejamento com a participação das três esferas de poder,<sup>285</sup> Cintra evidencia suas falhas, principalmente no que tange à execução dos planos, separando alternativas técnicas das escolhas políticas e da execução. Além disso, o autor coloca que

[...] os planos assim produzidos, tendiam a superestimar, de modo às vezes irresponsável, a capacidade de investimento dos municípios. Assim sendo, quando da mudança dos prefeitos, o irrealismo dos planos podia aumentar a relutância dos novos governantes em executar programas de seus predecessores.<sup>286</sup>

Muitos também criticariam os Planos de Desenvolvimento Local Integrado por não terem conseguido imprimir uma articulação entre os diversos aspectos do planejamento; Tolosa argumenta que a metodologia proposta priorizava os aspectos físico-territoriais sobre os sócio-econômicos.<sup>287</sup> Ou, ainda, por seus objetivos terem sido “vagos e nebulosos”, ao que o autor responde ser totalmente consistente com a idéia de planejamento de baixo para cima, concepção que, de fato, veio-se a ter no SERFHAU, como será elucidado posteriormente.<sup>288</sup> No entanto, pela primeira vez seria divulgada no país uma metodologia “parâmetro”, como coloca Mota: “até a criação do novo órgão federal os arquitetos elaboravam planos diretores segundo concepções próprias, mas a partir de 1966 o órgão definiu um roteiro a ser seguido na elaboração dos planos integrados”.<sup>289</sup>

---

<sup>285</sup> *Idem*, p. 36.

<sup>286</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 209.

<sup>287</sup> TOLOSA, Hamilton (1978), *op. cit.*, p. 40.

<sup>288</sup> *Idem*, p. 42.

<sup>289</sup> MOTA, Juliana Costa (2004b), *op. cit.*, p. 3.

## **{2.8 OS ESCRITÓRIOS DE CONSULTORIA E O CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL}**

Cole, em seu período de Superintendente do SERFHAU, introduziu a idéia de que a autarquia, como órgão de assistência técnica, deveria limitar-se à formulação das normas e linhas de ação, liberação de financiamento, assessoria, controle e apoio técnico ao planejamento, competindo aos próprios municípios, ou às firmas de consultoria contratadas por eles, a elaboração, detalhamento ou execução dos planos e projetos.<sup>290</sup> A partir de então, a formação de empresas que servissem a este mercado multiplicar-se-ia.

Apesar destes escritórios não terem se originado da criação do SERFHAU, Feldman afirma que somente 20% das empresas de consultoria atuantes no período de funcionamento do SERFHAU já existiam antes da instituição sua e do BNH.<sup>291</sup> Este número demonstra o grande impulso que o Decreto de 1966 deu às equipes de profissionais fora do âmbito da administração pública e que o raciocínio de Cole estava correto: com o acesso ao financiamento, criou-se, de fato, um *lobby* da iniciativa privada<sup>292</sup> A promoção de investimentos e a contratação destas empresas, contudo, não significará o fim da promoção do planejamento junto às municipalidades, conforme Feldman evidencia na passagem a seguir:

A ambigüidade entre o fortalecimento da atividade de planejamento no interior da administração pública e o favorecimento das empresas de consultoria persiste ao longo de toda a existência do SERFHAU, uma vez que, tanto a criação de órgãos de planejamento, como a preparação especializada e a reciclagem de quadros técnicos do serviço público para o planejamento persistirá

---

<sup>290</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 207.

<sup>291</sup> FELDMAN, Sarah. O Arranjo SERFHAU: Assistência técnica aos municípios, órgãos de planejamento, empresas de engenharia consultiva. In: XI Encontro Nacional da ANPUR (XI ENANPUR), 2005. Salvador. *Anais...* Salvador: ANPUR, 2005b.

<sup>292</sup> O próprio Cole funda a firma J. Cole + Associados S/A – Planejamento e Empreendimentos em 1969 e chega a ser contratado por diversos municípios, não só para a elaboração de planos, mas também para projetos para o Programa CURA. LUCCHESI, Maria Cecília (2008), *op. cit.*, p. 75.

paralelamente ao financiamento de planos elaborados pelas empresas de consultoria.<sup>293</sup>

Em estudo sobre as diferentes atribuições profissionais dos integrantes dessas equipes privadas, ficou constatado que, entre os técnicos sem diploma pós-universitário, a composição era de: 9% arquitetos, 3% engenheiros, 2% economistas, 1% sociólogos, 1% técnicos administrativos e 1% com outras formações; já com relação aos agentes que possuíam pós-graduação fora do âmbito do planejamento urbano, o arranjo era de: 12% economistas, 10% engenheiros, 7% sociólogos, 5% técnicos administrativos, 5% arquitetos, 2% geógrafos e 8% com outra atribuição; por fim, a relação da formação dos profissionais com pós-graduação em planejamento urbano que já elaboraram trabalhos para o SERFHAU era: 16% arquitetos, 5% economistas, 3% sociólogos, 2% técnicos administrativos, 2% engenheiros, 1% geógrafos e 1% com outra formação.<sup>294</sup>

Para o município ter o financiamento de seu plano ou estudo aprovado, contudo, a equipe multidisciplinar ou profissional contratado por ele deveria ser registrado no cadastro elaborado pelo SERFHAU.<sup>295</sup> Esta era uma forma do órgão garantir a probidade das empresas; somente quando era constatado algum problema a autarquia intercedia, conforme o próprio Cole atestou para Cintra: “uma de nossas idéias era a de que a responsabilidade de escolher a consultoria tinha de ser do próprio mutuário e não do financiador. Só quando a equipe escolhida não era idônea que intervínhamos”.<sup>296</sup>

---

<sup>293</sup> FELDMAN, Sarah (2010), *op. cit.*, p. 9.

<sup>294</sup> CASTRO, Mary Garcia. Planejamento, Ensino e o Programa de Capacitação de recursos Humanos do SERFHAU. In: BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Seminário Sobre o Ensino no Campo do Desenvolvimento Urbano e Local*. Anais. Rio de Janeiro: SERFHAU/MINTER/COPPE/OEA, 1973b, pp. 15-38, p. 30.

<sup>295</sup> De acordo com Vizioli, até 1971, foram cadastrados 257 firmas e 2.412 técnicos, das mais variadas especialidades - apesar dos arquitetos, engenheiros, agrônomos e geógrafos constituírem a maioria, também se registraram economistas, sociólogos, médicos e advogados. VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 44.

<sup>296</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 207.

Alguns autores, como Loeb, contudo, criticaram a elaboração de documentos por equipes formadas fora da municipalidade:

A delegação constante e crescente da direção de trabalhos do governo a firmas particulares é uma distorção da função do Estado, o que pode acarretar perdas de controle e perspectiva política por parte da administração pública. No entanto, o que ocorre é uma grande corrida de empresas à procura de contratos para elaboração de “planos de desenvolvimento local integrado”, onde nem sempre a qualidade dos trabalhos é fundamental.<sup>297</sup>

Maria Adélia de Souza também atribui parte do fracasso da autarquia federal às equipes de consultoria:

Planos Diretores não podem ser feitos por consultorias privadas porque são documentos políticos. É anti-ético o setor privado ter conhecimento de uma estratégia ligada ao interesse público. É anti-ético as consultorias privadas fazerem Planos Diretores. Eu não sou contra as consultorias privadas de fazerem projetos específicos de urbanismo, detalhar tecnicamente as idéias.<sup>298</sup>

No entanto, apesar da estratégia do SERFHAU às vezes esvaziar as próprias municipalidades, visto que os profissionais abandonariam seu emprego no setor público, ela própria, ex-Gerente do SERFHAU, e Leo Serejo Pinto de Abreu, ex-Superintendente do órgão, em entrevista concedida a Vizioli, afirmaram que a elaboração dos planos pelos escritórios de consultoria privados foi uma maneira que eles encontraram para lidar com a falta de recursos humanos que as prefeituras sofriam; porém, este processo, segundo os dois, era sempre acompanhado por um Gerente do SERFHAU.<sup>299</sup>

Alguns estados lidavam com falta de pessoal nas administrações locais sozinhos, como ocorreu em São Paulo, com a criação do CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, vinculado à Secretaria de Estado

---

<sup>297</sup> LOEB, Roberto (1970), *op. cit.*, p. 159.

<sup>298</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 69.

<sup>299</sup> *Idem*, p. 51.

dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo,<sup>300</sup> em 1967. A instituição, aliás, foi uma alternativa para o próprio SERFHAU - Vizioli argumenta que o órgão preferiu não atuar na Grande São Paulo, pois, não teria capacidade suficiente para atender os 3.800 municípios brasileiros existentes na época.<sup>301</sup>

O CEPAM tinha como missão formar e preparar administradores municipais, através de cursos ministrados por ele. Ferreira, ao mencionar Ambrosis, esclarece que esta formação relacionava-se com uma visão que considerava que o processo de planejamento só seria possível através da formação de uma equipe que tivesse se estabelecido no interior do próprio processo de planejamento, pois apenas estas pessoas teriam condições de promover sua adaptação às circunstâncias culturais, econômicas e sociais do município onde atuavam.<sup>302</sup>

O documento do Estatuto da Cidade, publicado pelo CEPAM, em 2001, coordenado por Mariana Moreira, também defende a tese de que os técnicos municipais seriam os verdadeiros conhecedores da realidade do município e critica a aparente racionalidade que a contratação dos escritórios particulares representou:

Um aspecto relevante do planejamento propugnado pelo Serfhau e pelo Cepam, nos anos 70, é sua posição em face da administração municipal. No Relatório Preliminar do Serfhau, o planejamento é externo à administração, pretendendo apenas orientá-la. No Plano de Ação Imediata e no Plano de Desenvolvimento Local Integrado, também do Serfhau, o planejamento está envolvido no processo decisório e faz parte da administração. No Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, do Cepam, as fases de estudo preliminar, de diagnóstico e de definição de objetivos são desenvolvidas sem maior intervenção da administração. Esta comparece apenas no final, para definir as diretrizes de ação da prefeitura, a instrumentação do plano e o plano de ação do prefeito. Essa concepção exalta a racionalidade: os problemas locais são indicados por um competente estudo preliminar, as causas desses

---

<sup>300</sup> Posteriormente, nomeado Fundação Prefeito Faria Lima.

<sup>301</sup> *Idem*, p. 71.

<sup>302</sup> AMBROSIS, Clementina de. O planejamento local nos municípios do Estado de São Paulo. São Paulo: CEPAM, Mimeo, 1972 *apud* FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 46.

problemas são indicadas por um competente diagnóstico, e as alternativas para solução desses problemas são definidas com racionalidade. Tudo se passa como se a identificação dos problemas, de suas causas e das soluções alternativas fossem independentes do observador de sua perspectiva e da composição do poder local. Seu equívoco é ignorar que as prefeituras identificam problemas, propõem soluções e estabelecem objetivos sob a ótica dos grupos políticos que compõem o poder local.<sup>303</sup>

Haveria, portanto, uma discordância no fato de escritórios particulares elaborarem planos que, via de regra, deveriam ditar as diretrizes de desenvolvimento urbano do município, isentando-se de qualquer influência do setor privado. Lamparelli e Zan já diziam que a contratação de empresas de consultoria para realizar o trabalho de planejamento e o próprio plano evidenciava uma contradição: ao mesmo tempo em que se impunha um sistema de planejamento sobre as ações de governantes municipais, que deveriam fazer política eleitoral, obrigava-os a conviver com o autoritarismo das esferas superiores de poder, levando a uma “situação híbrida”.<sup>304</sup>

## **{2.9 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METROPOLIZAÇÃO E A COMISSÃO NACIONAL DE REGIÕES METROPOLITANAS E POLÍTICA URBANA}**

Outra contribuição importante do SERFHAU no período foi a promoção de discussões sobre a temática da metropolização, como defende Lucchese:

Ainda que os trabalhos mais conhecidos desenvolvidos pelo SERFHAU nesses primeiros anos tenham sido a implementação do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), a formatação do PAC – Plano de Ação Concentrada e o incentivo aos PLDI – Plano Local de

---

<sup>303</sup> FUNDAÇÃO Prefeito Faria Lima. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. Estatuto da cidade. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001, p. 148.

<sup>304</sup> LAMPARELLI, Celso Monterio; ZAN, Pedro. Novo conceito de Plano Diretor a partir da própria Constituição da República. In: *Seminário Plano Diretor Municipal*. São Paulo: FAUUSP, 1989 *apud* FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 51.

Desenvolvimento Integrado; uma questão tratada nessa época foi a criação de um ordenamento físico-jurídico para as regiões metropolitanas.<sup>305</sup>

Segundo a autora, este tema, que já vinha sendo discutido no EPEA, ganhou destaque a partir de 1967, quando a autarquia patrocinou a elaboração de estudos e diagnósticos para nove regiões consideradas metropolitanas: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém, “[...] além da proposição de diretrizes para seu planejamento e elaboração de um projeto de lei pelo jurista Hely Lopes Meirelles”.<sup>306</sup>

Na proposta de Meirelles, Cintra aponta, era permitida não apenas ao governo federal, mas também aos estaduais, estabelecerem as regiões metropolitanas. Além disso, os serviços e obras públicas de “interesse regional” seriam elaborados em conjunto, sob uma administração unificada e intermunicipal. Já os recursos para estas áreas partiriam tanto do poder federal, quanto do estadual.<sup>307</sup> A Constituição de 1967, pelo Artigo 157, Parágrafo 10, tornou, no entanto, a criação das Regiões Metropolitanas (RM’s) atribuição exclusiva do governo federal, provocando conflitos entre as esferas de poder e adiando a decisão sobre quem geriria tais áreas.

Enquanto isso, os Governos estaduais e as administrações municipais metropolitanas foram induzidas a embarcar no planejamento metropolitano. O Serfhou precisava aplicar seus fundos e conduzir o processo de planejamento metropolitano para influir na aprovação da lei e, portanto, trazer a questão metropolitana para sua órbita.<sup>308</sup>

Além de financiar estudos preliminares para as RM’s, o SERFHAU iria ainda promover encontros que tratassem do tema, pois além do problema da conurbação, Martins alega que estas áreas despertavam grande interesse,

---

<sup>305</sup> LUCCHESI, Maria Cecília (2008), *op. cit.*, p. 73.

<sup>306</sup> *Idem*, p. 74.

<sup>307</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 235.

<sup>308</sup> *Idem*, p. 238.

principalmente por unificar ação governamental, estimulando a promoção de investimentos.<sup>309</sup> Em julho de 1972, a autarquia federal organiza, assim, o II Curso de Planejamento Urbano e Local, cujo objeto seria o planejamento metropolitano.

A maioria dos textos discutiu as funções das Entidades Metropolitanas, como prever e ordenar a evolução da área metropolitana, a partir de seu Plano Diretor; obter esta evolução em vista das funções específicas da área e de sua estrutura interna, ficando a seu cargo a compatibilização da atuação dos diversos níveis de poder, refletidos na área metropolitana e coordenar e controlar ações setoriais, quer no tocante à programação quer no tocante à execução de serviços na área, dentro das diretrizes globais traçadas no seu Plano Diretor.<sup>310</sup>

Depois de inúmeras pressões por uma modificação na legislação, por parte, principalmente, dos estados - que não queriam "ceder" a parcela mais rentável de seu território - é promulgada a Lei Complementar n°. 14, em 1973, que estabelece que as áreas metropolitanas seriam entidades administrativas criadas pela União e dirigida pelas federações, através de dois conselhos. O Conselho Deliberativo seria composto por membros nomeados pelo governador do estado e teria como funções elaborar um plano de desenvolvimento integrado, programar serviços comuns e coordenar a execução de programas de interesse metropolitano. Já o Conselho Consultivo seria integrado por representantes dos municípios que fariam parte da RM.

Cintra argumenta que nem os grupos estaduais interessados no planejamento metropolitano, muito menos os próprios planejadores urbanos acharam que a Lei Complementar de 1973 representou uma solução, conforme Monte Mór expõe:

---

<sup>309</sup> MARTINS, Clitia Helena Backx. Região Metropolitana de Porto Alegre: dinâmica legal e institucional. In: *Fundação de Econômica e Estatística*. Porto Alegre, v. 20, n. 2, 1992, pp. 141-159, p. 144.

<sup>310</sup> VIZIOLI, Simone H. T (1998), *op. cit.*, p. 53.

Problema não de todo resolvido, a criação das regiões metropolitanas levantava também discussões ferrenhas sobre sua autonomia, formação institucional, recursos, etc. Tratava-se de criar uma nova instância de poder, ao nível microrregional, que feria diretamente a já tão enfraquecida autonomia dos municípios.<sup>311</sup>

A problemática, portanto, não havia sido solucionada; pelo contrário, havia muitos artigos que ainda não deixavam claro quais papéis cada agente iria desempenhar ou o que compreenderia a “coordenação” de programas, menos ainda quais “serviços comuns” a lei se referia.<sup>312</sup> Assim, o Ministério do Planejamento contrata um grupo para estudar os problemas urbanos e metropolitanos. Mais tarde, o governo, por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), contrata outros técnicos para elaborarem uma proposta territorial de política urbana. Deste trabalho resulta a criação, em junho de 1974, da CNPU, Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, através do Decreto n.º 74.156. As funções do CNPU iam desde acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas, passando por propor diretrizes e estratégias para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e seguir sua execução, até articular ministérios, superintendências e demais órgãos competentes pela implementação conjunta de programas e projetos estabelecidos pela política. À Comissão também foi conferido “categoria institucional” diferente de outros órgãos que tratavam da política urbana, ao passo que Cintra revela:

O *status* da CNPU é, indubitavelmente, superior ao do antigo Serfhou. Ela se encontra estreitamente ligada aos órgãos de planejamento metropolitano, os quais, em muitos casos, gozam agora de posição institucional mais sólida nas organizações político-administrativas estaduais.<sup>313</sup>

---

<sup>311</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 90.

<sup>312</sup> CINTRA, Antônio Octávio (1978), *op. cit.*, p. 242.

<sup>313</sup> *Idem*, p. 245.

A CNPU ainda seria responsável por instituir, em 1976, o Programa de Cidades de Porte Médio, cujo objetivo era promover o fortalecimento das cidades médias através de iniciativas intra e inter-urbanas, conforme elucidam Steiberger e Bruna.

O Programa de Cidades de Porte Médio foi instituído em 1976, no âmbito da CNPU, com o objetivo de fortalecer cidades médias por meio de ações inter e intra-urbanas [...]. Além disso, a assistência técnica, a ser fornecida às prefeituras, visava preparar as administrações locais para orientar o crescimento físico-territorial e ser mais eficiente na prestação de serviços urbanos, garantindo-lhes, portanto, condições de se autogerenciar.<sup>314</sup>

Pode-se dizer, desta forma, que a CNPU, criada um ano antes da extinção do SERFHAU representou, de certa maneira, uma continuidade deste último, mas com maior autonomia. Esta continuação não se deu somente no âmbito da política urbana em geral, mas também em relação à própria fixação de normas de ação para as áreas metropolitanas, pois o SERFHAU, antes mesmo da promulgação da lei que instituiria as RM's, segundo Vizioli, já promovia “[...] discussões internas, visando à fixação de diretrizes técnicas que orientassem o planejamento das referidas Regiões”.<sup>315</sup>

## **{2.10 O INÍCIO DO FIM DO SERFHAU}**

Um ano após a implementação do PAC, é publicado o Decreto n. ° 66.882, que coloca o SERFHAU, junto ao BNH, como a entidade “relacionada” ao desenvolvimento urbano local integrado. O órgão também perde seu papel de protagonista frente ao Programa, na medida em que é criada uma Comissão de

---

<sup>314</sup> STEINBERG, Marília; BRUNA, Gilda Collet. Cidades médias: elos do urbano regional e do público-privado. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, pp. 35-77, p. 52.

<sup>315</sup> VIZIOLI, Simone H. T (1998), *op. cit.*, p. 53.

Coordenação Geral composta por representantes de outras entidades, além do SERFHAU. A sua função passa a ser apenas a de promover a elaboração de PDLI, de acordo com as normas e diretrizes do planejamento urbano e regional.<sup>316</sup> Desta maneira, para Feldman, a partir de 1969, a autarquia deixaria de atuar como ordenar da política urbana e,<sup>317</sup> de acordo com o relatório de Azevedo, “[...] passa de potencial coordenador a coordenado”.<sup>318</sup>

Com a absorção do SENAM, por parte do SERFHAU, pelo mesmo Decreto, também é transferido ao último toda a competência, atribuição e incumbência da assistência técnica aos municípios brasileiros.<sup>319</sup> Com isso, o SERFHAU torna-se o responsável por gerir iniciativas como a dos Municípios-Escola e Municípios-Escola Itinerantes, que até 1973, estariam presentes em dezessete estados brasileiros.<sup>320</sup> Estas estratégias correspondiam a uma forma de promover a reforma administrativa na prefeitura-sede e de prestar assessoria a ela e às municipalidades vizinhas, através de cursos e seminários, estabelecendo-se como uma tentativa de dar continuidade ao processo de planejamento nestes centros urbanos.

O SERFHAU, portanto, estava sendo direcionado para o desenvolvimento local, atendendo de forma cada vez mais direta e restrita às municipalidades. A publicação do disposto do BNH, R.S n. ° 17/71, em maio de 1971, confirma esta posição. De acordo com o documento, o SERFHAU estabelece-se como o órgão a operar em nível municipal e micro-regional e deveria, assim, estabelecer suas linhas de atuação nestes dois campos.<sup>321</sup>

---

<sup>316</sup> *Idem*, p. 42.

<sup>317</sup> FELDMAN, Sarah (2005a), *op. cit.*

<sup>318</sup> AZEVEDO, Eurico Andrade. *Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa, FAPESP. São Carlos, EESC/US, 1976, p. 80 *apud* MOTA, Juliana Costa (2007), *op. cit.*, p. 14.

<sup>319</sup> VIZIOLI, Simone H. T (1998), *op. cit.*, p. 55.

<sup>320</sup> *Idem*, p. 57.

<sup>321</sup> *Idem*, p. 51.

Monte Mór alega que esta situação apresentava uma contradição, pois enquanto o SERFHAU incentivava uma organização administrativa local e o planejamento municipal, o sistema político-administrativo do país era pautado sobre extrema centralidade de decisão, acabando por enfraquecer o município. O autor continua argumentando que, na visão dos militares, os objetivos municipais deveriam sempre se “curvar” aos objetivos do desenvolvimento nacional.<sup>322</sup> Estas metas nacionais, porém, não estavam completamente definidas no que se refere a seus desdobramentos em nível municipal. Tolosa defende que as ações de desenvolvimento local continuavam, então, a partirem do ponto de vista das municipalidades, pressupondo que as diretrizes de planejamento nacional estivessem integradas nestes planos municipais. Para o autor, o PAC irá “[...] se apoiar no princípio de que o processo de planejamento deve partir dos níveis mais baixos, como o município, ou, em outras palavras, de que as diretrizes a níveis mais altos de planejamento devem ser elaboradas a partir dos planos municipais”.<sup>323</sup>

A situação econômica do país, que, no início da década de 70, diminuiu o ritmo de crescimento, também agravou a brecha existente entre as intenções do SERFHAU e do Estado. Para Monte Mór, “assumia-se finalmente que a importância econômica das áreas urbanas transcendia os interesses municipais, transformando-se em matéria da segurança e desenvolvimento ‘nacionais’”.<sup>324</sup> O SERFHAU, assim, afirma Lamparelli, distanciava-se cada vez mais dos interesses do governo.

No fim dos anos 60, não se delineava uma política de desenvolvimento urbano mais seletiva e o SERFHAU, até sua extinção em 1975, atendia indistintamente os pequenos, médios e grandes núcleos urbanos, com algum tipo de ajuda: metodológica, técnica ou financeira. Tal comportamento vinha contrariando o modelo concentrador de crescimento econômico, claramente adotado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que

---

<sup>322</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 87.

<sup>323</sup> TOLOSA, Hamilton (1978), *op. cit.*, p. 41.

<sup>324</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 91.

passará a comandar as diretrizes de recursos e controle de suas aplicações.<sup>325</sup>

Monte Mór ainda acrescenta sobre esta incompatibilidade:

Fazer planos para os frágeis municípios pequenos e médios e investir maciçamente em grandes obras viárias nas regiões metropolitanas já não atendia às necessidades do sistema econômico e político. Não se tratava mais de fazer planos para o desenvolvimento municipal isolado, na maioria inexequíveis pelas diversas razões expostas. O novo objetivo era coordenar os investimentos federais e estaduais cada vez mais significativos nos municípios, seja através de intervenções diretas ou de empresas de serviços altamente centralizadas e com políticas próprias, ou mesmo através das transferências de receitas fiscais, com aplicações previamente determinadas. O SERFHAU, definitivamente falido, transformou-se numa simples carteira do BNH. [...] Neste quadro de transformações, fortalece-se a idéia de criação de um organismo federal forte que assumisse a tarefa que o SERFHAU não conseguiu levar adiante: a definição e efetiva coordenação de uma política urbana nacional.<sup>326</sup>

Na metade dos anos 1970, a ação integrada do SERFHAU a partir do município fracassa; de acordo com Ferreira, a mudança no governo – em decorrência do egresso de Médici da presidência do país e, conseqüente, entrada de Geisel – e as respectivas crises, do petróleo e do “milagre brasileiro”, desembocaram também “[...] na extinção do SERFHAU em 1975, assim como na interrupção do financiamento do planejamento integrado e dos Planos Diretores”.<sup>327</sup>

## **{2.11 CRÍTICAS E CONTRIBUIÇÕES DO SERFHAU}**

Conforme já foi mencionado na primeira parte deste capítulo, foram traçadas diversas avaliações negativas em relação ao SERFHAU; especialmente tendo em

---

<sup>325</sup> LAMPARELLI, Celso Monteiro (1993), *op. cit.*, p. 59.

<sup>326</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 92.

<sup>327</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 41.

vista o contexto no qual atuou, “até mesmo porque, em termos metodológicos, não se tem ainda a avaliação das experiências mais recentes testadas o suficiente para alterar de forma radical e integralmente as estruturas estabelecidas na década de 60 pelo SERFHAU”.<sup>328</sup> Todavia, enquanto muitos condenaram o órgão por suas realizações tecnocráticas, sem a efetiva participação da população no processo de planejamento, outros estudiosos, como Monte Mór, o criticaram por “[...] insistir em atuar contra a corrente centralizadora”.<sup>329</sup> Apesar de não haver consenso entre os pesquisadores, contudo, pode-se afirmar que a maioria das críticas dirigidas à autarquia federal, na verdade, são voltadas aos planos que o SERFHAU financiou.

Ferreira, em sua tese, reuniu os principais tipos de críticas feitas por autores a estes planos, elaborados durante a existência do SERFHAU. Grande parte delas, novamente, são relacionadas ao caráter tecnocrático dos documentos que, por serem realizados muitas vezes por escritórios de consultoria privados, excluía a etapa política de sua concepção e não contemplavam os interesses da população local. Outras avaliações referem-se à operacionalidade dos planos, que, por consistirem em longos diagnósticos ou devido aos escassos recursos da prefeitura, tornar-se-iam inexecutáveis. Por fim, há pesquisadores que também criticam os planos de desenvolvimento local integrado por não se configurarem como parte do processo de planejamento, ao passo que “a exigência de implantação de organismos municipais de planejamento não se traduziu em implantação do processo de planejamento nas prefeituras”.<sup>330</sup>

Sobre este último argumento, pode-se ainda associar as análises de Azevedo e Gondim que alegam que os diversos organismos de planejamento, instalados junto às municipalidades, nem sempre desempenharam funções diferentes das tarefas habituais das administrações locais e que suas capacitações haviam

---

<sup>328</sup> *Idem*, p. 60.

<sup>329</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 89.

<sup>330</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 60.

privilegiado a criação de estruturas formais, dando ênfase em meras normas de controle urbanístico.<sup>331</sup>

Cândido Malta Campos Filho, no entanto, defende que não se pode afirmar que os planos eram documentos elaborados, exclusivamente, por tecnocratas, alienados da realidade local e sem relação com a comunidade. Ao contrário, alguns setores da sociedade tinham direto interesse na atuação do Estado – como acontecia com os empreiteiros, representantes de entidades civis, etc. – e, igualmente, eram levados em conta por ele, inclusive, auxiliando na escolha de agentes políticos públicos, justamente por estarem, estruturalmente, organizados com a presença do governo.<sup>332</sup> Lamparelli e Zan complementam, ao apontarem que nem sempre as ações e diretrizes preconizadas pelos planos eram postos em prática, em função dos interesses políticos e econômicos do Estado que, mesmo não deixando transparecer, tinha programado estratégias que atendessem a outras camadas da população que não as populares.<sup>333</sup>

Com relação à segunda crítica, sobre a ineficiência e inoperabilidade dos planos, o próprio Ferreira argumenta que ela

[...] incorre numa generalização do resultado dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado que não foi substantivamente estudado e avaliado, em parte porque os processos deflagrados pelos planos diretores são longos e, provavelmente, diferenciados de município para município.<sup>334</sup>

---

<sup>331</sup> AZEVEDO, Eurico Andrade. Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo. Relatório de pesquisa, FAPESP. São Carlos, EESC/US, 1976; GONDIM, L.M.P. (org.). Plano Diretor e o município: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: IBAM, 1991 *apud* FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 57.

<sup>332</sup> CAMPOS FILHO, Cândido Malta *et al.* Planejamento urbano: do populismo aos dias atuais. In: *Espaço e Debates*. São Paulo, v. 1, n. 4, 1981, p. 137-173.

<sup>333</sup> LAMPARELLI, Celso Monterio; ZAN, Pedro. Novo conceito de Plano Diretor a partir da própria Constituição da República. In: *Seminário Plano Diretor Municipal*. São Paulo: FAUUSP, 1989 *apud* FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 61.

<sup>334</sup> FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 61.

Feldman também defende, ao citar pesquisas que analisaram a atuação do órgão em cidades específicas, “[...] que há municípios em que os planos se tornaram agendas de várias administrações, formaram quadros técnicos e colaboraram para constituição do setor de planejamento”.<sup>335</sup>

Em complementaridade, e já se referindo aos organismos de planejamento instalados nas prefeituras, a aplicabilidade dos planos não depende somente do correto embasamento sócio-econômica do local ou ainda da compatibilidade das estratégias traçadas com a realidade do município. Sua operabilidade sujeitava-se também à estrutura de planejamento disponível nas administrações, não só aos recursos humanos, mas aos materiais.<sup>336</sup> Mesmo que o SERFHAU tenha promovido o treinamento de técnicos municipais ou tenha auxiliado na construção destas estruturas, muitas vezes, os próprios prefeitos não se interessavam em dar continuidade ao processo de planejamento urbano ou, ainda mais grave, em implementar as propostas que o plano havia indicado. Além disso, o órgão iria atuar, segundo Bernardes, “[...] junto a esse poder local esvaziado, sem uma diretriz que integrasse suas iniciativas”.<sup>337</sup>

É importante também destacar às críticas sofridas pelo SERFHAU quando este deixou de ser o órgão responsável por coordenar a política nacional de desenvolvimento urbano, a partir de 1970, e passar a conferir, unicamente, assistência aos municípios, conforme Monte Mór coloca:

Entretanto, a atuação do SERFHAU, ao se restringir ao planejamento local, pouco avançou no sentido de formular diretrizes para uma política espacial nacional. [...] Ao se dirigir ao município, quando a

---

<sup>335</sup> FELDMAN, Sarah (2010), *op. cit.*, p. 7.

<sup>336</sup> Jorge Francisconi, referindo-se a levantamento feito pelo Instituto de Administração da UFRGS, relata que, em pesquisa realizada em uma amostra de 29 prefeituras municipais do Rio Grande do Sul, 41% delas afirmam a falta de recursos financeiros como sendo o principal problema na realização do planejamento ou de quaisquer obras na municipalidade. FRANCISCONI, Jorge G. Noções sobre planejamento municipal integrado. Porto Alegre: Cepa, 1971, p. 32.

<sup>337</sup> BERNARDES, Lísia. Política Urbana: Uma análise da experiência brasileira. In: *Análise e Conjuntura*. Rio de Janeiro, v. 1, n.1, jan/abr 1986, p. 83-119, p. 97.

decisão de investimentos era cada vez mais centralizada; ao trabalhar principalmente com centros pequenos e médios, quando o capital e os grandes movimentos migratórios se dirigiam para as metrópoles; ao se preocupar quase que apenas com a feitura dos planos, quando os problemas urgentes exigiam investimentos imediatos e objetivos; ao não conseguir a liderança real da intervenção do Estado no espaço urbano, ficando à margem dos grandes investimentos feitos pelo BNH nas cidades brasileiras, o SERFHAU decreta seu suicídio como organismo central da política urbana brasileira.<sup>338</sup>

Além disso, Tolosa aponta que um dos principais problemas desta delimitação excessiva, apontada pelos autores era que “[...] a cidade acabava sendo vista como um organismo autárquico, isto é, suas ligações com outras cidades e regiões praticamente não eram levadas em conta era como se fossem cidades isoladas, desconectadas umas das outras”.<sup>339</sup>

Apesar da autarquia não ter conseguido colocar em prática alguns dos objetivos a que se propôs e não ter tido sucesso como “instrumento de efetivação dos princípios do planejamento local integrado”,<sup>340</sup> como Cornely a definia, é importante não desconsiderar a relevância que os técnicos do SERFHAU e outros especialistas conferiam à questão regional. Apesar de muitos planos regionais não terem saído do papel – “em parte, também porque os planos regionais no Brasil não descem a detalhes sobre vocação econômica das cidades, dificultando a compatibilização ou coordenação com os programas municipais”-,<sup>341</sup> diversos autores, na época, chamaram atenção para a relevância do âmbito regional no planejamento dos municípios, a exemplo, em 1971, do geógrafo Gervásio Rodrigo Neves e a arquiteta Dóris Maria Müller:

---

<sup>338</sup> MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo (2007), *op. cit.*, p. 89.

<sup>339</sup> TOLOSA, Hamilton. Política urbana e redistribuição de renda. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly. *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo: Cortez & Moraes, pp. 19-46, 1978, p. 41.

<sup>340</sup> CORNELLY, Seno Antônio (1971), *op. cit.*, p. 123.

<sup>341</sup> TOLOSA, Hamilton (1978), *op. cit.*, p. 42.

Tem-se dito que as cidades ou são frutos da região ou estas das cidades. Com efeito uma cidade é capaz de impor modificações na região ou no espaço periférico à medida em que os interesses dessa cidade solicitem uma intervenção na região. Nesse caso a cidade tem capacidade inovadora, indutora ou ativa, impondo inclusive comportamentos específicos.<sup>342</sup>

Via de regra, a realidade sócio-econômica e física de determinada região gera um núcleo urbano que assume funções por sua vez e devolve o impacto inicial à região, fornecendo-lhe bens e serviços. Estes assumem formas muito variadas, seja de apoio sócio-econômico regional diretamente, seja produzindo o intercâmbio da região com outras regiões.<sup>343</sup>

Observou-se, enfim, que as críticas dirigidas ao SERFHAU na maioria vezes não levaram em consideração que ele era parte de um sistema nacional de planejamento e, apesar de se constituir em uma autarquia federal, em muitas das deficiências apontadas, não tinha como responder sozinho. Feldman também afirma que não se pode julgar a efetividade ou não dos planos, da metodologia ou do processo de planejamento de forma imediata, baseada em uma análise pontual e fragmentada. Deve-se examinar o fenômeno e o contexto no qual ele está inserido sob uma perspectiva temporal, a mais longo prazo.<sup>344</sup>

Contudo, mesmo com as eventuais falhas, não se pode negar a importância que o SERFHAU teve, tanto como órgão promotor do planejamento urbano integrado, como agente formador e capacitador técnico, conforme demonstra levantamento de Paoli, obtido por Ferreira.

Embora os números possam ser parciais ou incompletos, o esforço do SERFHAU em elaborar os Planos Diretores municipais e o planejamento integrado por todo o território nacional, contudo, não deixa de ser notável: até sua liquidação, no final dos anos 70, o

---

<sup>342</sup> NEVES, Gervásio Rodrigo. A rede urbana. In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: ISCRE, 1971, pp. 17-33, p. 21.

<sup>343</sup> MÜLLER, Dóris Maria. Escalas urbanas e níveis de serviços In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: ISCRE, 1971, pp. 85-94, p. 87.

<sup>344</sup> FELDMAN, Sarah (2010), *op. cit.*, p. 4.

SERFHAU efetuou o financiamento, com recursos do FIPLAN, de 27 Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, 21 Planos de Ação Imediata, 32 Cadastros Técnicos Municipais, 172 Relatórios Preliminares e 3 Planos Metropolitanos de Desenvolvimento Integrado.<sup>345</sup>

O órgão também organizou inúmeros seminários, debates e cursos sobre a temática urbana. Vizioli realizou um levantamento destes eventos<sup>346</sup> e atesta que, ao examinar seu conteúdo, evidencia-se uma preocupação da autarquia com a continuidade do planejamento,<sup>347</sup> como se observará nas conferências coordenadas por ela no Rio Grande do Sul, analisadas mais adiante nesta pesquisa. Além da promoção dos encontros, o órgão mantinha convênios com universidades e institutos de pesquisas brasileiros, como a Universidade de Brasília e a Universidade Federal do Rio de Janeiro, e realizou diversos acordos de cooperação técnica com instituições e organismos internacionais, a exemplo do OEA (Organização dos Estados Americanos), objetivando a melhor qualificação de seus técnicos.

Desta forma, pode-se afirmar que o SERFHAU agregou experiências de planejamento, como afirmou Maria Adélia Souza a Vizioli, “[...] o SERFHAU sempre foi uma Instituição absolutamente legal e que desenvolveu um serviço público ao País do maior interesse”,<sup>348</sup> e deixou um legado positivo, principalmente no que se alude ao aparato institucional formado nas administrações locais e na metodologia de trabalho desenvolvida. A maior contribuição do órgão, contudo, não são os planos de desenvolvimento local integrado ou a formação das equipes municipais;

---

<sup>345</sup> PAOLI, T.P. Um estudo da política urbana no Brasil. Dissertação (Mestrado em Filosofia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1981 *apud* FERREIRA, Mauro (2007), *op. cit.*, p. 57.

<sup>346</sup> De acordo com a autora, foram organizados seis eventos de maior porte entre o período de 1971 a 1974: 1º Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local (1971); 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); V Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local – Conceituação e Operacionalização de Projetos Integrados (1974); e o VI Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local (publicação dos anais sem data). VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*

<sup>347</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*

<sup>348</sup> *Idem*, p. 104.

sua mais importante colaboração foi na consolidação do planejamento urbano como atividade governamental e prática da administração pública, auxiliando a institucionalizar, como atestam numerosos pesquisadores,<sup>349</sup> o planejamento urbano integrado no Brasil.

Justamente, com o intuito de se observar de que forma ocorreu esta consolidação do planejamento urbano no Rio Grande do Sul, nos próximos capítulos, serão apresentadas as trajetórias do urbanismo e do planejamento urbano no estado, bem como a atuação do SERFHAU nos municípios gaúchos, para, assim, desvendar o efetivo papel que o órgão desempenhou na região durante as décadas de 60 e 70.

---

<sup>349</sup> Ver FELDMAN, MONTE MÓR, FERREIRA.

**CAPÍTULO 3**  
**{PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO NO**  
**RIO GRANDE DO SUL}**

A intenção deste capítulo, ao se analisar as intervenções urbanísticas e os planos elaborados para os municípios gaúchos, não é aprofundar-se na metodologia utilizada nas respectivas propostas, nem na descrição de todos os personagens que participaram destas iniciativas, ou ainda no detalhamento de como transcorreu todo o processo. O objetivo do seguinte exame é avaliar a participação do governo na produção do espaço da cidade para, assim, ser capaz de avaliar o papel do Estado e de outras instituições governamentais de planejamento e gestão urbana ao longo da trajetória do urbanismo e do planejamento urbano no estado do Rio Grande do Sul. Almeida entende

[...] o papel do Estado nem acima, nem à margem da sociedade, mas como parte integrante dela, onde as contradições de classe se evidenciam. O controle do Estado na produção do espaço se dá de várias maneiras, quer diretamente na interferência da produção das infra-estruturas e dos equipamentos urbanos e, especialmente, na elaboração de políticas públicas, onde se destacam os dispositivos de controle da ocupação do espaço urbano.<sup>350</sup>

Desta maneira, espera-se que seja possível compreender a real parte que coube às instituições gaúchas na institucionalização do planejamento urbano integrado no estado e, por conseguinte, o trabalho desempenhado pelo SERFHAU no Rio Grande do Sul. Com este intuito, serão expostos a seguir não somente as principais ações cumpridas pela SOP, Secretaria de Obras Públicas, nos núcleos

---

<sup>350</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos: Porto Alegre de 1983 a 1959. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (org.). *Urbanismo no Brasil, 1895 – 1965*. São Paulo: Studio Nobel, 1999, pp. 102-117, p. 102.

urbanos rio-grandenses na época, mas também um breve histórico da atuação da administração municipal de Porto Alegre na implementação do sistema de planejamento da capital, pois esta, segundo Almeida, a partir dos anos 1950, representará o núcleo difusor das principais idéias de urbanismo e planejamento urbano do estado, inspirando, igualmente, iniciativas em outras cidades gaúchas.<sup>351</sup>

### **{3.1 O URBANISMO NAS CIDADES BRASILEIRAS NA VIRADA DO SÉCULO XX}**

A Revolução Industrial, ocorrida no final do século XVIII, instituiu profundas transformações econômicas e sociais no continente europeu. O Brasil, como uma nação periférica, somente assistiria tais mudanças a partir das últimas décadas do século XIX, quando os Estados Unidos e demais países da Europa já se encontravam em um segundo estágio do fenômeno da industrialização<sup>352</sup> Günter Weimer, ao interpretar tais acontecimentos, assegura:

A abolição da escravatura e a proclamação da república foram acompanhadas de intensa transformação social e dos métodos de produção. Os avanços tecnológicos foram tão rápidos e se precipitavam com tal intensidade sobre a sociedade que passaram a desafiar a imaginação dos governantes [...]. A partir de então novos parâmetros passaram a ser considerados na definição física das cidades.<sup>353</sup>

Desde os anos 1900, portanto, a problemática emergente nas cidades brasileiras, advinda da alteração do panorama sócio-econômico do Brasil, iria propiciar novas abordagens e elaborações sobre o urbano no país. O surto industrial traria grande contingente populacional às urbes e, com ele, ainda viriam

---

<sup>351</sup> *Idem*, p. 112.

<sup>352</sup> VARGAS, Luís F. da Silva (2011), *op. cit.*, p. 77.

<sup>353</sup> WEIMER, Günter. A política sanitária como diretriz de planejamento na República Velha gaúcha. In: WEIMER, Günter (org.). *Urbanismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1992, pp. 93-108, p. 93.

graves problemas de ordem higiênico-sanitária. Passaram a ser necessárias, assim, efetivas intervenções, por parte do poder público, através de técnicas que visassem à resolução das questões como o saneamento, a circulação e a legislação urbanística.

Leme sustenta que as primeiras experiências de planos urbanos no Brasil foram relacionadas ao domínio da engenharia sanitária.<sup>354</sup> “Pressionados pelas epidemias que estavam assolando as cidades, a questão do saneamento era central e os engenheiros eram chamados para elaborar projeto e chefiar comissões para a implantação de redes de água e esgoto.”<sup>355</sup> Francisco Saturnino de Brito, segundo a autora, seria o urbanista que mais destacar-se-ia neste campo, atuando em diversas cidades brasileiras nas primeiras três décadas do século passado, inclusive no estado do Rio Grande do Sul, como será elucidado posteriormente. Faziam parte de seus projetos não só as propostas de solução de drenagem de água, escoamento e tratamento de esgoto, mas também o desenvolvimento de planos de expansão para os núcleos urbanos.<sup>356</sup> O engenheiro, ao realizar a união dos aspectos estéticos à questão sanitária, foi muito influenciado por Camillo Sitte, arquiteto austríaco conhecido por suas críticas sobre os princípios artísticos e a construção das cidades. Em artigo publicado no livro “Urbanismo no Brasil, 1895 – 1965”, a autora também lista outros personagens importantes no tratamento do tema de saneamento no país, como os engenheiros Theodoro Sampaio e Lourenço Baeta Neves, que tiveram atuações destacadas, respectivamente, em São Paulo, Bahia e Minas Gerais.<sup>357</sup> Campos Neto, sobre a constituição deste meio técnico no Brasil, defende que, desde as primeiras décadas do século XIX, o quadro da modernização pelo qual o país passava, propiciaria a formação “[...] de um ambiente acadêmico e profissional que abrangia preocupações urbanísticas, contando com técnicos e teóricos de

---

<sup>354</sup> LEME, Maria Cristina da Silva (1995), *op. cit.*, p. 354.

<sup>355</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. (1999), *op. cit.*, p. 22.

<sup>356</sup> LEME, Maria Cristina da Silva (1995), *op. cit.*

<sup>357</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. (1999), *op. cit.*, p. 22.

grande competência, atualizados em relação aos avanços do urbanismo moderno.”<sup>358</sup>

Ainda conforme Leme, a circulação era outro tema de relevância na época:

[...] todas as cidades tratavam de transformar as estruturas urbanas herdadas de uma economia colonial em que a circulação se fazia mais como passagem entre cidades e os centros produtores. Alargavam-se ruas adequando-se as ruas aos novos meios de transporte, principalmente, o bonde.<sup>359</sup>

Luís Francisco da Silva Vargas, em sua dissertação sobre o saneamento e urbanização do Rio Grande do Sul, aponta que a realização de projetos e obras relacionados à questão da mobilidade espacial, como a reforma dos portos das principais capitais, nas décadas de 10 e 20, e a construção de ferrovias e vias de rodagem, também serviam ao propósito do saneamento, pois as estradas de ferro, comumente, acompanhavam os cursos dos rios, atravessando as regiões insalubres.<sup>360</sup>

Estas propostas, que aliavam desde reformas viárias até intervenções de cunho *higienista*,<sup>361</sup> correspondiam às obras de *melhoramentos*, termo que, segundo Ferraz de Souza, precedeu a palavra *urbanismo* no Brasil.<sup>362</sup> Elas eram baseadas no tripé “previsão, estética e salubridade”<sup>363</sup> e, conforme Leme destaca, tiveram como referência as grandes reformas das cidades europeias do século XIX,

---

<sup>358</sup> CAMPOS NETO, Cândido Malta (1999), *op. cit.*, p. 585.

<sup>359</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. (1999), *op. cit.*, p. 22.

<sup>360</sup> VARGAS, Luís F. da Silva (2011), *op. cit.*, p. 89.

<sup>361</sup> Damásio denomina de higienista o período caracterizado pela realização de reformas urbanas por técnicos da administração com o intuito de resolver os problemas urbanos, sobretudo, os de ordem higiênica. “Em nome de uma sanidade física, a estrutura colonial ainda renitente, foi implodida para dar lugar a uma nova, moderna, higiênica e ordenada.” DAMÁSIO, Cláudia Pilla. A construção e a imagem-progresso em Porto Alegre na virada do século. In: SOUZA, Celia Ferraz de; PESAVENTO, Sandra Jatahy (orgs.). *Imagens urbanas, os diversos olhares na formação do imaginário urbano*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 19997, pp. 147-156, p. 148.

<sup>362</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. *Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008, p. 91.

<sup>363</sup> LEME, Maria Cristina da Silva (1995), *op. cit.*, p. 351.

como Paris e Viena, em que a ênfase residia na própria estética e na técnica.<sup>364</sup> Para Carlos Roberto Monteiro de Andrade, nesta época, "através da reforma da cidade se busca a nova sociedade, e o urbanismo será o instrumento mobilizador dessa operação, meio para construção de um cotidiano civilizado."<sup>365</sup> Ferraz de Souza enfatiza que o urbanismo moderno surgirá, assim, como ciência que tratará das demandas urbanas.

Os problemas das cidades brasileiras no início da Primeira República não se diferenciavam muito daqueles enfrentados pelas cidades do Velho Mundo quando iniciaram sua modernização urbanística, após a revolução industrial. Estas passavam, então, pela superação do problema da saúde pública, relacionado aos graves problemas de saneamento urbano, juntamente com os de circulação, ao mesmo tempo em que respondiam pelo embelezamento. Estes fatores induziram o surgimento do urbanismo moderno como disciplina, levando-o a atender não só questões de estética formal, como se fazia até então.<sup>366</sup>

O urbanismo moderno, portanto, justifica Andrade, iria tecer uma nova relação entre o homem e a cidade, passando a concebê-la a partir de uma visão unitária, que se torna possível primeiro através da abertura de vias retas e da interligação dos espaços e, em um segundo momento, pelos planos de conjunto de melhoramentos, embelezamento e expansão, que distinguiriam a urbanística no século XIX.<sup>367</sup>

No Rio Grande do Sul, como no restante do país, a virada do século também foi marcada por obras de remodelação da cidade e pela atuação dos engenheiros na projeção de sistemas de esgotamento sanitário e de escoamento de água. Como será mostrado a partir dos próximos subcapítulos, a Secretaria de Obras Públicas do

---

<sup>364</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. (1999), *op. cit.*, p. 22.

<sup>365</sup> ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. Dar forma ao informe: o urbanismo e a crise da cidade moderna. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas e perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, pp. 337-348, 1995, p. 340.

<sup>366</sup> SOUZA, Celia Ferraz de (2009), *op. cit.*, p. 17.

<sup>367</sup> ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de (1995), *op. cit.*, p. 339.

estado desempenharia papel fundamental na promoção de reformas e planos de extensão para as cidades rio-grandenses. Além disso, a ampliação do porto em Porto Alegre e a publicação de seu Plano Geral de Melhoramentos, em 1914, conforme elucida Ferraz de Souza em pesquisa de sua tese, inserir-se-iam no processo de modernização, que faria parte da gestão positivista do estado durante toda a República Velha.<sup>368</sup>

### **{3.2 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL}**

A formação da rede urbana do Rio Grande do Sul esteve, desde o início, fundamentalmente, ligada ao processo histórico de ocupação de seu território.<sup>369</sup> Segundo Ferraz de Souza, estas ocupações dar-se-iam tanto por motivos estratégicos - como, por exemplo, a intenção de Portugal de evitar contínuas invasões por parte dos castelhanos, após a assinatura do Tratado de Madrid -,<sup>370</sup> quanto por razões econômicas - conforme se viu no povoamento do litoral do estado, ocasionado, inicialmente, pela posição privilegiada que este ocupava na rota dos minérios preciosos.<sup>371</sup> Ao mesmo tempo em que a formação histórica gaúcha iria determinar seu processo de urbanização, ela também definiria os sistemas econômicos distintos que vieram a estruturar o modelo capitalista da província rio-grandense: ao norte do estado, configurar-se-ia o sistema agropecuário colonial baseado em pequenas propriedades e com mão-de-obra familiar, e, no sul,

---

<sup>368</sup> SOUZA, Celia Ferraz de (2008), *op. cit.*, p. 15.

<sup>369</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. Contrastes regionais e formações urbanas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000, p. 13.

<sup>370</sup> Tratado firmado em 1750 entre as Coroas Portuguesa e Espanhola em que se redefiniam os limites de suas colônias sul-americanas. Desta maneira, grande parte do território do estado do Rio Grande do Sul, que, anteriormente, pelo Tratado de Tordesilhas, ficava designado à Espanha, voltava para o domínio de Portugal.

<sup>371</sup> *Ibidem.*

apoiado na pecuária extensiva e no arranjo latifundiário.<sup>372</sup> Desta forma, a matriz histórico-social do Rio Grande do Sul, distanciar-se-ia, desde o início, da do restante do país. Milton Santos, ao justificar tais peculiaridades, alega:

O Brasil foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago formado por subespaços que evoluíram segundo lógicas próprias ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior. Havia, sem dúvida, para cada um desses subespaços, pólos econômicos internos. Estes porém, tinham entre si escassa relação não sendo interdependentes.<sup>373</sup>

O modelo gaúcho, portanto, permitiria ao estado absorver os reflexos trazidos pela modernização e pelo progresso técnico com características endógenas próprias.<sup>374</sup> Para Ronaldo Herrlein Júnior, as formas originárias de apropriação e uso da terra e o papel subsidiário da economia gaúcha nos séculos XVIII e XIX “[...] possibilitaram a formação de uma região capaz de seguir um caminho específico de desenvolvimento capitalista, não-periférico em relação a outras regiões, mas alternativo e distinto do modelo de desenvolvimento capitalista que se estabeleceu nas regiões cujo dinamismo vinculava-se à agroexportação para o mercado mundial.”

Após a Primeira República e a abolição da escravatura, os núcleos urbanos, tanto ao sul do estado, quanto na região norte, receberiam um considerável incremento populacional, o que aumentaria não só a demanda por serviços cada vez mais diversificados, como amplificam sua magnitude. Ramos explica que, entre 1872 e 1920, a população do Rio Grande do Sul quase quintuplicou.<sup>375</sup> O governo do estado, do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), embasado, fortemente, na filosofia positivista, ao incentivar os avanços tecnológicos, a transformação nos

---

<sup>372</sup> HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. A peculiaridade da transição capitalista no Rio Grande do Sul, 1989 – 1930. In: *1º Encontro de Economia Gaúcha*. Porto Alegre: PPGE – PUCRS, FEE, 2002, p. 1.

<sup>373</sup> SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 26.

<sup>374</sup> HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo (2002), *op. cit.*, p.1.

<sup>375</sup> RAMOS, José Hugo V. Castro. A urbanização rio-grandense. In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: ISCRE, 1971, pp. 35-53, p. 49.

métodos de produção e a organização dos núcleos urbanos segundo características científicas, como alude Demétrio Ribeiro,<sup>376</sup> agravaria ainda mais o problema, na medida em que suas ações intensificariam o êxodo rural. “Os republicanos gaúchos possuíam um projeto econômico que era assinalado pela defesa da diversificação das atividades produtivas e defendiam a integração dos setores agrários e pastoris, com a emergente industrialização.”<sup>377</sup> Vargas descreve a situação na capital do estado na época:

A carência de salubridade das moradias, a indisponibilidade de uma rede universal de água potável, a falta de asseio dos espaços coletivos e a ausência de um serviço público de recolhimento de lixo estavam relacionadas às incidências epidêmicas de varíola e cólera que assolavam Porto Alegre. Para os jornais da época, majoritariamente conservadores em uma cidade que se modernizava e adotava novos padrões civilizatórios, a existência de cortiços e outras habitações insalubres era um grave problema que precisava ser resolvido. A segregação social e espacial foi a solução adotada para as populações pobres, literalmente *empurradas* [grifo do autor] para a periferia da cidade. Nessa lógica, o saneamento urbano também passava a ter a conotação de saneamento moral e social [...].<sup>378</sup>

No interior do Rio Grande do Sul, as condições não eram muito diferentes. Em Pelotas, segunda maior cidade gaúcha no período, o primeiro sistema de abastecimento de água somente seria inaugurado em 1913 e a conclusão da primeira rede coletora cloacal aconteceria apenas em 1918.<sup>379</sup>

Diante destes problemas e na tentativa de dar continuidade ao seu projeto de governo, os positivistas gaúchos esbarrariam em uma grave dificuldade, afirma Weimer, a falta de mão-de-obra qualificada. Desta maneira, em 1896, foi criada a Escola de Engenharia, que daria especial ênfase ao saneamento. Seriam oferecidas

---

<sup>376</sup> RIBEIRO, Demétrio. O Planejamento Urbano no Rio Grande do Sul. In: WEIMER, Günter (org.). *Urbanismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1991, pp. 135-143, p. 135.

<sup>377</sup> VARGAS. Luís F. da Silva (2011), *op. cit.*, p. 110.

<sup>378</sup> *Idem*, p. 111.

<sup>379</sup> *Idem*, p. 119.

disciplinas de “Saneamento de cidades: distribuição d’água, esgoto e drenagem”, “Aprendizagem” - cujo conteúdo contemplaria projetos de melhoramentos de rios, portos - e, após a reforma institucional de 1922, “Arquitetura: traçado das cidades”, o que, conforme o autor, “[...] explicita melhor o que era entendido por ‘saneamento das cidades’: além de projetos de redes de esgoto e água potável, abrangia o estudo do traçado de ruas e obras viárias”.<sup>380</sup>

Segundo Ferraz de Souza, os engenheiros da Escola de Engenharia estariam preocupados, basicamente, com três níveis de problemas:

[...] o primeiro era vinculado ao território como um todo e destacava o interesse na implantação de estradas de ferro, na instalação dos portos, na canalização dos rios, nas construções de pontes, enfim, na conexão das cidades, especialmente com a capital, valorizando seu papel como referencial do Estado; o segundo nível relacionava-se aos aspectos intra-urbanos – a implantação da infra-estrutura (redes de água e esgoto), a adequação do sistema viário e a circulação -, ao papel da indústria, à criação de novos equipamentos e ao embelezamento das cidades.<sup>381</sup>

Já o terceiro nível dos problemas não era técnico, mas sim de cunho ideológico; para os engenheiros positivistas, o papel social da engenharia tinha grande importância. Dessa forma, através de seus serviços nas obras públicas, além da participação na esfera acadêmica formando novos engenheiros, eles deveriam contribuir com a sociedade e o progresso da ciência.<sup>382</sup>

A Escola de Engenharia ainda enviaria alguns de seus alunos para aperfeiçoar-se no exterior. Alguns engenheiros gaúchos iriam, inclusive, receber toda a sua formação fora; este foi o caso de Benno Hofmann, que estudou na

---

<sup>380</sup> WEIMER, Günter (1992), *op. cit.*, p. 97.

<sup>381</sup> SOUZA, Celia Ferraz de (2008), *op. cit.*, p. 54.

<sup>382</sup> *Ibidem.*

Alemanha.<sup>383</sup> Em texto publicado pela EGATEA (Revista da Escola de Engenharia de Porto Alegre), em fevereiro de 1925, Hoffmann, demonstra como o urbanismo – “[...] ciência ou arte de construção das cidades (Urbanisme, Town Planning)” -<sup>384</sup> era entendido na época pelos engenheiros gaúchos e o destaque dado aos aspectos funcionais e estéticos:

Se não queremos comprometer o futuro das nossas cidades, não só quanto ao seu embelezamento como também quanto a sua salubridade, se quisermos-nos ufanar de possuí-las munidas dos requisitos de uma cidade moderna, construídas segundo os preceitos modernos, forçoso será abandonar este sistema errôneo e adotar outro, o único verdadeiro, que ditado pela evolução progressista, satisfaz, ao par das necessidades para a fácil e desembaraçada circulação dos veículos, as exigências sanitárias, de conforto e estética da população.<sup>385</sup>

Para Weimer, isso significava que, a partir dos anos 1900, “[...] começaram a ser formados profissionais capacitados a equacionar os problemas propostos e que haveriam de encontrar amplo apoio na Secretaria de Obras Públicas e nas intendências municipais (como na época eram chamadas as prefeituras)”.<sup>386</sup> A SOP, aliás, além de ser um dos principais veículos de promoção das idéias de Benno e seus colegas no estado, seria também responsável por elaborar planos para a maior parte das cidades gaúchas, mesmo após a criação do SERFHAU, como será visto adiante.

---

<sup>383</sup> LERSCH, Inês Martina. Inícios de uma trajetória: a formação e as idéias do engenheiro Benno Hofmann. In: XII Seminários de História da Cidade e do Urbanismo (XII SHCU), 2012. Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2012, pp. 1-8.

<sup>384</sup> HOFFMANN, Benno. Notas sobre o arruamento de cidades. In: *EGATEA*. Porto Alegre: vol. X, n. 1, jan/fev 1925, pp. 1-7, p. 1.

<sup>385</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>386</sup> WEIMER, Günter (1992), *op. cit.*, p. 98.

### {3.3 A SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS NA REPÚBLICA VELHA}

A Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul<sup>387</sup> foi criada em 21 de março de 1890, logo após a proclamação da República, em decorrência da transformação da estrutura governamental e institucional. O governo do PRR procurava beneficiar amplas camadas da população e promover o desenvolvimento equilibrado do estado e, para tanto, organizou um vasto e complexo aparato institucional que abarcava diversos órgãos e secretarias, ocupados por elementos filiados aos princípios positivistas do partido (e que, portanto, dispunham da total confiança do governador, seguindo, fielmente, suas diretrizes),<sup>388</sup> como foi o caso da SOP. Junto a ela, foram instituídas outras duas Secretarias, a da Fazenda e a do Interior e Exterior.<sup>389</sup> Em 1913, pelo Decreto n°. 1.962, é aprovado um novo regulamento para a SOP, que passa a ser composta pelas Diretorias de Obras Públicas, Terras e Colonização, Viação Fluvial e Viação Terrestre. As diretorias e comissões internas da Secretaria estavam “afinadas com a ideologia e os princípios”<sup>390</sup> do estado que as regiam e asseguravam amplitude entre as distintas responsabilidades e atribuições do órgão. As diretorias da Secretaria tinham funções que compreendiam desde a manutenção de prédios públicos, como hospitais e

---

<sup>387</sup> A Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul passou por diversas reformas institucionais, ao longo de mais de cem anos de existência. Estas foram responsáveis por alterar seu nome algumas vezes. A Secretaria de Agricultura e Obras Públicas foi criada, pelo Ato n°. 141, em 1890. Após um ano, passa a se chamar somente Secretaria de Obras Públicas (SOP). A partir de 1936, seu nome muda para Secretaria de Obras Públicas e Saneamento (SOPS), permanecendo assim até 1958, quando, em ocasião da reorganização do Poder Executivo, pela Lei n°. 3.602, torna-se a Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas. Em 1971, o Decreto n°. 21.195 reorganiza o órgão e ele passa a denominar-se Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO) - até o ano de 2007, quando voltaria a ser designada como Secretaria de Obras Públicas (SOP). Em 2011, contudo, apesar da sigla ser mantida, seu nome foi alterado para Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano. Nesta dissertação, com a finalidade de facilitar a compreensão, refir-se-a à Secretaria sempre através da sigla SOP.

<sup>388</sup> ALVES, Augusto. O imaginário técnico dos engenheiros na construção do porto de Porto Alegre. In: IX Seminário de História da Cidade e do Urbanismo (IX SHCU), 2006. São Paulo. *Anais...* São Paulo: 2006, p. 1.

<sup>389</sup> VARGAS. Luís F. da Silva (2011), *op. cit.*, p. 36.

<sup>390</sup> *Idem*, p. 126.

escolas, até a conservação da estrutura viária do estado, conforme explica Vargas:

A Diretoria de Obras Públicas da SOP tinha como incumbência o gerenciamento estratégico na área de construção e a manutenção de prédios estatais, desde a concepção e a elaboração do projeto até a sua execução. [...] Essa diretoria também tinha atuação direta na configuração da cidade, através da construção de praças e vias urbanas. Dotar o Rio Grande do Sul de infraestruturas viárias, interligando seu território, também era uma de suas prerrogativas. Através das diretorias de Viação Terrestre e de Viação Fluvial, a SOP abria, construía e conservava estradas de rodagem, ferrovias, canais fluviais e portos. As redes de transporte ajudavam na colonização de áreas desocupadas do estado e, por conseqüência, em seu desenvolvimento. A produção agropastoril – tanto do minifúndio colonial como das grandes propriedades rurais – era escoada, por essas mesmas vias, aos maiores centros urbanos do estado. Integrada a isso, sob sua gerência, encontrava-se a construção dos portos de Rio Grande e de Porto Alegre, que garantiriam o fluxo de saída e chegada de mercadorias e pessoas de outros estados e do exterior. Por intermédio da Diretoria de Terras e Colonização, a SOP participou da organização e da estruturação territorial e demográfica do estado. Através da regulação da ocupação da terra, articulou, coordenou e incentivou atividades regionais produtivas (industriais, agrárias e pastoris). Realizava assentamentos rurais em áreas ainda devolutas do estado, situadas principalmente na região norte, espaço territorial que, na época, passava por um grande processo de povoamento. A terra dividida em lotes rurais era distribuída a imigrantes recém-chegados do exterior e também às gerações descendentes dos que colonizaram o estado, décadas antes.<sup>391</sup>

A atribuição da SOP, contudo, de maior relevância para esta pesquisa, foi institucionalizada em 1917, através da criação da Comissão de Saneamento do Estado. A partir daí, a Secretaria também teria como objetivos orientar, coordenar, elaborar, executar e fiscalizar projetos de redes de água potável e de sistemas de esgoto, drenagem e expansão urbana. Vargas sustenta que “esse fato proporcionou à SOP e ao Governo do Estado a responsabilidade sobre o gerenciamento e o

---

<sup>391</sup> *Idem*, p. 36.

equacionamento dos problemas sanitários urbanos das cidades gaúchas.”<sup>392</sup>

Através destes projetos, o órgão foi, aos poucos, ampliando seu campo de atuação e, juntamente às ações de alargamento da malha urbana e provisão de serviços de esgoto e água, passou a intervir na planificação das cidades e a direcionar seu crescimento e desenvolvimento, segundo os princípios progressistas do positivismo, “[...] indo muito além da simples infraestrutura, traduzindo-se, além de urbanização, também em planejamento”, como Vargas comprova em sua pesquisa de mestrado.<sup>393</sup> Ribeiro ainda acrescenta que

A pacificação e a organização política asseguraram-se condições indispensáveis para atender alguns dos problemas cruciais da população, entre os quais o do saneamento das cidades. Um planejamento mínimo, ainda que rudimentar, era indispensável para projetar infra-estruturas sanitárias.<sup>394</sup>

Em 1913, quase simultaneamente ao Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre, que será comentado mais tarde, seria instituído o Plano Geral de Viação. Ele abrangia a viação de rodagem férrea e a fluvial e instituiu profundas mudanças de ordem econômica no estado, possibilitando a dinamização da economia, através do comércio entre as diferentes regiões do Rio Grande do Sul e da incorporação de novos padrões de mobilidade.<sup>395</sup>

O Plano Geral de Viação da SOP estava alicerçado em uma concepção desenvolvimentista, segundo a qual as redes de viação exerceriam um papel de intercâmbio comercial e social entre as regiões do estado. Especialmente, visava ao planejamento estratégico, orientando o Governo Estadual na implantação de políticas públicas. [...] Com a efetivação desse plano, o estado vivenciou uma experiência de planejamento regional, em um processo que envolvia práticas simultâneas de intervenção e regulação do poder público estadual, sob a orientação da SOP, em

---

<sup>392</sup> *Idem*, p. 39.

<sup>393</sup> *Idem*, p. 40.

<sup>394</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*, p. 135.

<sup>395</sup> VARGAS. Luís F. da Silva (2011), *op. cit.*, p. 148.

uma ação que envolvia o planejamento regional integrado e o desenho urbano.<sup>396</sup>

O Plano, ao inserir-se nos princípios de administração positivista promulgados por Auguste Comte

Objetivava benefícios econômicos ao estado, interligando cidades e regiões, impulsionava a vida urbana, criava novos núcleos e dotava os já existentes de equipamentos públicos e infraestruturas (como redes de água e esgoto), o que ocasionou a elaboração de projetos, trabalhos e obras de saneamento urbano por parte dessa secretaria.<sup>397</sup>

O documento era uma política resultante da atuação profissional dos engenheiros da Secretaria de Obras Públicas, que, inicialmente, priorizaram a construção da rede viária.

Os engenheiros da SOP, desta forma, foram os principais responsáveis por divulgar novas concepções urbanísticas relacionadas à modernização pelo embelezamento, saneamento e reformas viárias e “os novos entendimentos sobre a maneira de projetar cidades teriam influências nos projetos urbanos elaborados por seus profissionais”.<sup>398</sup> Weimer argumenta que semelhante conceituação daquelas praticadas no nível acadêmico, na Escola de Engenharia, seriam encontradas, no início do século XX, na própria Secretaria.<sup>399</sup> Mais enfático, Gunter Axt evidencia que os engenheiros da SOP eram “[...] em grande parte responsáveis pela defesa ideológica do regime republicano oligárquico instalado no Rio Grande do Sul”.<sup>400</sup>

Os engenheiros sobressaíram-se como os principais protagonistas e sujeitos históricos, na vanguarda do processo de saneamento das cidades do Rio Grande do Sul. Esses profissionais foram autores de

---

<sup>396</sup> *Ibidem.*

<sup>397</sup> *Idem*, p. 149.

<sup>398</sup> *Idem*, p. 38.

<sup>399</sup> WEIMER, Günter (1992), *op. cit.*, p. 98.

<sup>400</sup> AXT, Gunter. Justiça e Memória: a experiência do memorial do judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. In: *Justiça & História*. Porto Alegre, v. 2, n. 4, 2002, pp. 215-238, p. 224.

projetos, estudos e políticas públicas sanitárias. Foram eles os chefes de órgãos e comissões estatais, criadas para viabilizarem as intervenções urbanas infraestruturais, dentre as quais, a que obteve maior relevância e poder, dentro do aparato administrativo gaúcho, foi a Secretaria das Obras Públicas (SOP). Tal aspecto revela a forte afinidade ideológica dos profissionais do campo da engenharia com os princípios positivistas que regravam o estado.<sup>401</sup>

Para os profissionais da SOP, as reordenações estéticas, higiênicas e espaciais dos núcleos urbanos gaúchos deveriam estar acordadas segundo os princípios urbanísticos de circulação, embelezamento e saneamento, conforme Weimer esclarece que ficou demonstrado no Congresso de Municipalidades, ocorrido em 1929. Nele compareceriam técnicos da Secretaria com as seguintes teses: a) Urbanismo e saneamento no estado do Rio Grande do Sul; b) Tratamento do efluente dos esgotos das cidades e habitações rurais; c) Código de edificações urbanas e rurais; d) Da necessidade do abastecimento de água filtrada e esterilizada às aglomerações; e) As tarifas aduaneiras e o material de saneamento; f) As tarifas rodoviárias e as taxas portuárias a pagar pelo material de saneamento; e g) Medição dos cursos d'água.<sup>402</sup>

A atuação destes técnicos não ficaria restrita somente à capital, como já foi citado. As sedes das colônias e demais núcleos urbanos cresciam, “a população aumentava e o saneamento tornava-se uma necessidade”.<sup>403</sup> Mesmo com a progressiva centralização política, e a destinação de maiores investimentos para Porto Alegre, Weimer destaca que “[...] as principais cidades do interior também passaram a receber a atenção dos sanitários”,<sup>404</sup> contribuindo, assim, com a formação das atuais feições físicas, demográficas, sociais e econômicas das regiões

---

<sup>401</sup> VARGAS. Luís F. da Silva (2011), *op. cit.*, p. 35.

<sup>402</sup> Secretaria de Obras Públicas (SOP). Relatórios anuais. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1930, p. 112 – 118 *apud* WEIMER, Günter (1992), *op. cit.*, p. 98.

<sup>403</sup> VARGAS. Luís F. da Silva (2011), *op. cit.*, p. 137.

<sup>404</sup> Secretaria de Obras Públicas (SOP). Relatórios anuais. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1930, p. 112 – 118 *apud* WEIMER, Günter (1992), *op. cit.*, p. 101.

interioranas do estado, conforme atesta Vargas.<sup>405</sup> Estas ações ocorreriam, majoritariamente, nas palavras de Ribeiro, “[...] na segunda metade da ‘paz republicana’, que reinou no Estado de 1895-1923”.<sup>406</sup>

Segundo Weimer, que reuniu alguns dos relatórios enviados pelos secretários de obras públicas aos governadores, no período de 1917 a 1931, os primeiros núcleos urbanos a receberem projetos de saneamento da SOP foram Rio Grande e Uruguaiana, em 1909 e 1910, respectivamente. Os projetos, no entanto, não foram executados em um primeiro momento, pela justificativa de falta de verbas. As obras só seriam iniciadas com a contratação de Saturnino de Brito, que já era reconhecido pelos seus trabalhos em Recife e Santos e que, segundo o autor, na SOP, seria encarregado de quase todos os projetos de saneamento do interior do estado.<sup>407</sup> Para Ribeiro, Brito “[...] conferiu a esses planos urbanos traços de seriedade e de coerência que haveriam de contribuir para o trânsito da idéia de planejamento moderno em nosso meio”.<sup>408</sup>

A atuação de Brito foi muito mais além do que a simples previsão de um traçado viário para áreas urbanas de expansão ou existentes e indicação de abertura de vielas. Esse era um ponto importante, mas que fazia parte de um plano necessário para guiar o crescimento da cidade, o qual dependia de instrumentos legais para garantir sua aplicação.<sup>409</sup>

No caso de Rio Grande, a escolha pelo município, afirma Weimer, deu-se pelo fato da cidade contar com o único porto marítimo do Rio Grande do Sul, o que lhe colocava em posição estratégica, pois toda a carga do comércio, fosse ele interestadual ou internacional, era obrigada a passar pelo seu cais. As obras

---

<sup>405</sup> VARGAS, Luís F. da Silva (2011), *op. cit.*, p. 126.

<sup>406</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*, p. 135.

<sup>407</sup> WEIMER, Günter (1992), *op. cit.*, p. 101.

<sup>408</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*, p. 135.

<sup>409</sup> TOCHETTO, Daniel. *A cidade de Santa Maria e o saneamento de Saturnino de Brito*. 2013. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013, p. 109.

iniciaram-se em 1917 e eram descritas como um projeto audacioso de Brito, pois não previa somente a construção de redes de abastecimento de água e esgoto, mas também um sistema de drenagem de terrenos alagadiços. Pelas dificuldades enfrentadas pelos engenheiros, devido ao nível baixo da cidade e à captação de água, tornou-se “[...] o maior investimento na área no interior do Estado”.<sup>410</sup>

Saturnino e seu colega, Antônio de Siqueira - que mais tarde seria nomeado chefe da Divisão de Saneamento e Urbanismo, de acordo com Rovati -,<sup>411</sup> sob direção da SOP, também realizariam projetos para mais de uma dezena de cidades do Rio Grande do Sul.<sup>412</sup> Outros municípios como Alegrete, Rio Pardo, Itaqui, Dom Pedrito, Jaguarão, Arroio Grande, Quaraí, Iraí e Novo Hamburgo também teriam seus projetos e obras iniciados ainda em 1929.<sup>413</sup> Weimer, que realizou um levantamento sobre os valores despendidos pela Secretaria com obras de saneamento na gestão de Borges de Medeiros, constatou que, no ano de 1928, estes gastos corresponderam a 58% do total do orçamento da SOP.<sup>414</sup>

O autor finaliza, destacando o pioneirismo das ações sanitárias da gestão rio-grandense em matéria de planejamento urbano:

Se é verdade que até a Primeira Guerra Mundial os investimentos públicos eram dirigidos prioritariamente à abertura de estradas, a partir do fim do conflito, as obras de saneamento assumiram uma importância cada vez maior, chegando a consumir quase dois terços dos gastos anuais da Secretaria de Obras Públicas. Isso demonstra que o fortuito e pessoal problema de saúde de Comte acabou por gerar uma orientação política peculiar no caso do governo gaúcho.<sup>415</sup>

---

<sup>410</sup> WEIMER, Günter (1992), *op. cit.*, p. 103.

<sup>411</sup> ROVATI, João F. *La modernité est Ailleurs: "Ordre et Progrès" dans l'urbanisme d'Edvaldo Pereira Paiva (1911 – 1981)*. 2001. Tese (Doutorado), Université de Paris VIII, Paris, 2001, p. 249.

<sup>412</sup> Bagé, Cachoeira do Sul, Pelotas, Taquara, São Leopoldo, São Gabriel, Santa Maria, Santana do Livramento, Rosário, Cruz Alta e Passo Fundo, Caxias do Sul e Bento Gonçalves.

<sup>413</sup> WEIMER, Günter (1992), *op. cit.*, p. 103.

<sup>414</sup> *Idem*, p. 105.

<sup>415</sup> *Idem*, p. 106.

Para o pesquisador, no, entanto, quando Vargas passa a comandar o estado, de 1928 a 1930, a ação governamental toma uma nova diretriz. Só seriam realizadas, a partir de então, obras em cidades de campanha do governador, pois era uma forma do futuro presidente cooptar as lideranças pecuaristas. Contudo, “todos esses fatores fizeram com que a obra dos sanitaristas fosse praticamente interrompida durante uma década e meia, para só ser retomada após a Segunda Guerra Mundial”.<sup>416</sup>

Por último, cabe ainda ressaltar sobre o ineditismo das iniciativas dos sanitaristas no estado; Nelly Peixoto Martins atribui o estágio avançado no qual se encontravam as cidades gaúchas (em termos de melhoramentos) ao fato do *hinterland* do Rio Grande do Sul ter sido colonizado e povoado antes da ocupação do seu litoral. Isso permitiu ao estado estabelecer-se uma etapa adiantada em relação às demais regiões do país, que tinham seu interior ainda desocupado.<sup>417</sup>

### **{3.4 O PLANO GERAL DE MELHORAMENTOS DE 1914}**

Enquanto isso, a capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre também seria objeto de obras de saneamento e melhoramentos, culminando, em 1914, na publicação de seu Plano Geral de Melhoramentos, por João Moreira Maciel.

Conforme foi explicitado na primeira parte deste capítulo, a proclamação da República, em 1889, iria conferir aos estados uma maior autonomia, tanto na organização de seu aparato administrativo, quanto no que diz respeito à formulação de suas bases econômicas. Ferraz de Souza aponta que

O Rio Grande do Sul e a sua capital apresentavam ordem política e social determinadas não mais pela oligarquia pecuarista tradicional, que dominara o segundo Império, mas por uma elite intelectual de

---

<sup>416</sup> *Ibidem*.

<sup>417</sup> MARTINS, Nelly Peixoto. Rio Grande do Sul: experiência urbanística. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 98-114, p. 99.

formação positivista, que buscava nas idéias de Auguste Comte, impor um regime forte e racional, dentro de uma moral inflexível, antiparlamentar, com ênfase no poder Executivo.<sup>418</sup>

Desde a instituição da SOP, as cidades gaúchas receberiam obras de reformulação de sua estrutura viária e projetos de saneamento e embelezamento. Porto Alegre, como capital do estado, assistiria a essas transformações com ainda mais intensidade. Nesta época, a prefeitura-intendência da capital “[...] se organiza como uma instituição, capaz de realizar obras públicas de forma sistemática e, tendo em seu quadro de pessoal a presença permanente do engenheiro”,<sup>419</sup> principalmente através da Diretoria de Obras, instituída em 1896. Os técnicos da municipalidade buscavam por sistemas racionais de esgoto, água e circulação e, geralmente, o serviço de abastecimento de água era o primeiro a ser instalado, pois, como destaca Ferraz de Souza, “antes da implantação dos sistemas de água e esgoto não se podia pensar em plano para implantar outros melhoramentos. O saneamento era visto como fator orientador do planejamento. Impossível era pensar em embelezar sem sanear”.<sup>420</sup>

E seria exatamente por onde começaria José Montaury, intendente de Porto Alegre no período. Em 1904, ele estatizaria a Hidráulica Guaibense, realizando melhorias em suas instalações. No ano de 1899, seria concluído o projeto de instalação da rede de esgoto cloacal na cidade, porém, Weimer defende que, somente em 1907, as obras seriam iniciadas, inaugurando a rede cinco anos depois.<sup>421</sup>

Ferraz de Souza, em artigo sobre a trajetória do urbanismo em Porto Alegre, argumenta que a Intendência Municipal da cidade, sendo gerida por membros do mesmo partido que era administrado o estado, o PRR, tinha como ideário fazer a

---

<sup>418</sup> SOUZA, Celia Ferraz de (2008), *op. cit.*, p. 40.

<sup>419</sup> *Idem*, p. 87.

<sup>420</sup> *Idem*, p. 135.

<sup>421</sup> WEIMER, Günter (1992), *op. cit.*, p. 100.

cidade parecer moderna, mesmo que ela não o fosse.

A política do PRR, criado sobre a égide do positivismo, repercutiu no espaço da cidade, seja pelo continuísmo administrativo, seja pelo cientificismo, no qual a ordem, entendida como disciplina, e o progresso eram as aspirações fundamentais do governo. Assim, a estrutura física passou a ser relacionada à reestruturação da sociedade. Através da reformulação da estrutura urbana, aparecia a tentativa de mostrar que a ordenação dos espaços físicos representava o progresso e a modernização de uma sociedade.<sup>422</sup>

Desta forma, Montaury articulou uma política de reformas visando à adequação da capital a esses “novos tempos”.<sup>423</sup> Como um produto dessa política, o intendente iria contratar, segundo a autora, o “primeiro plano de urbanismo da cidade”,<sup>424</sup> o Plano de Melhoramentos de 1914. Ele foi elaborado pela Comissão de Melhoramentos e Embelezamento de Porto Alegre, através do engenheiro-arquiteto João Moreira Maciel, e daria ênfase à ampliação do porto, através dos aterros. Os estudos para a reforma do porto, de fato, iniciaram ainda em 1899, consistindo em um dos primeiros trabalhos da SOP; sua inauguração, todavia, ocorreria somente sete anos após a publicação do Plano, como apontam Ferraz de Souza e Freitas.<sup>425</sup>

A autora defende que as propostas urbanísticas do documento estavam pautadas em três princípios básicos, explicitados por Maciel em relatório: circulação, higiene e embelezamento.<sup>426</sup>

Assim, visando ao saneamento dos baixios insalubres e dos vales, abrindo os espaços congestionados para a circulação de todos os fluxos e tendo no embelezamento da cidade uma orientação constante é que foi pensado o novo plano. Ele se destacava pelas aberturas de novas avenidas, pelas propostas de alargamentos e

---

<sup>422</sup> SOUZA, Celia Ferraz de (2008), *op. cit.*, p. 67.

<sup>423</sup> *Idem*, p. 86.

<sup>424</sup> *Ibidem*.

<sup>425</sup> SOUZA, Celia Ferraz de; FREITAS, José Francisco Bernardino. Os portos e a modernização das cidades brasileiras no início do século XX: Porto Alegre e Vitória. In: FREITAS, José Francisco Bernardino (org.). *Diálogos: urbanismo.br*. Vitória: EDUFES, 2010, pp. 21 – 62, p. 27.

<sup>426</sup> SOUZA, Celia Ferraz de (2008), *op. cit.*, p. 241.

prolongamentos de vias, pelo seccionamento dos quarteirões longos, pela ligação de segmentos de ruas para implantar avenidas concêntricas ou reforçar radiais, pela circulação de vias de aproximação, pela criação de rótulas e, ainda, por parques para a cidade em diferentes escalas. Devido a essas características, o Plano de Melhoramentos se aproximava, em parte, do modelo haussmanniano e das obras realizadas na reforma de Paris, que ainda se viam em execução no início do século XX.<sup>427</sup>

Nenhuma obra proposta pelo Plano de Melhoramentos seria finalizada naquela década.<sup>428</sup> Na verdade, a pesquisadora argumenta que a implantação do Plano seria realizada em diversos tempos, dos anos 1920 aos anos 1990, sempre baseada nos princípios da modernização e da racionalidade.<sup>429</sup>

Justamente por sua permanência e continuidade, o documento elaborado por Maciel teve tamanha importância para o planejamento urbano local – Nygaard o considera como um marco no urbanismo de Porto Alegre e como o início do planejamento urbano no município -,<sup>430</sup> consistindo em uma etapa fundamental para a institucionalização do mesmo no Rio Grande do Sul. “Esse plano, representava para a municipalidade um forte instrumento político, tendo em vista que representava uma possibilidade concreta de modernização da cidade, mesmo que sua implantação não fosse imediata.”<sup>431</sup>

### **{3.5 URBANISMO MODERNO EM PORTO ALEGRE}**

Apesar da continuidade administrativa que a capital e o estado

---

<sup>427</sup> *Idem*, p. 241.

<sup>428</sup> SOUZA, Celia Ferraz de; DAMÁSIO, Cláudia Pilla. Os primórdios do urbanismo moderno: Porto Alegre na administração de Otávio Rocha. In: PANIZZI, Wrona M.; ROVATI, João F. (orgs.). *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, pp. 133-145, p. 141.

<sup>429</sup> SOUZA, Celia Ferraz de (2008), *op. cit.*

<sup>430</sup> NYGAARD, Paul Dieter. *Planos Diretores de Cidades: Discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005, p. 124.

<sup>431</sup> SOUZA, Celia Ferraz de (2008), *op. cit.*, p. 241.

experimentariam (o PRR governaria ambos até 1937),<sup>432</sup> Montaury deixa a administração do município em 1924, assumindo Otávio Rocha, que permaneceria na Intendência de Porto Alegre durante três anos. No seu mandato foram postos em prática as primeiras propostas do Plano de Melhoramentos de Maciel, principalmente no que se refere à reestruturação viária da capital, marcando o início da urbanística moderna na cidade - as respectivas reformulações eram, inclusive, comparadas às reformas de Pereira Passos para o Rio de Janeiro.<sup>433</sup> Para as autoras Ferraz de Souza e Damásio, o discurso técnico “circulação, estética e higiene”, a partir daquele momento, passa também a fazer parte do discurso governamental, quando “[...] se deu prática e politicamente o início da fase de higienização de Porto Alegre”.<sup>434</sup>

De uma forma simplificada, podemos considerar que o programa de melhoramentos executado por Otávio Rocha foi orientado de forma a satisfazer os três quesitos básicos: melhora nas condições de tráfego, incluindo-se aí dois pontos principais: o descongestionamento e as ligações centro/bairro; o saneamento – eliminação de focos infecciosos e construções insalubres – criação de redes de esgoto, água e calçamento; e o “embelezamento”.<sup>435</sup>

Após o breve período, Alberto Bins, então vice, é apresentado como novo intendente e assume como um continuador da obra iniciada por Otávio Rocha, prosseguindo com as alterações da imagem da capital. Almeida e Pontual enunciam que a fase destacar-se-ia pelo início de um processo sistemático de indagações acerca da urbe, realizados pela equipe técnica local: “os engenheiros Luiz Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva lançavam as bases de estudos, planos e projetos sobre a cidade, sob o enfoque do que denominavam *'princípios do urbanismo*

---

<sup>432</sup> SOUZA, Celia Ferraz. Trajetórias do Urbanismo em Porto Alegre, 1900- 1945. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (org.). *Urbanismo no Brasil, 1895 – 1965*. São Paulo: Studio Nobel, pp. 83- 101, p. 85.

<sup>433</sup> SOUZA, Celia Ferraz de; DAMÁSIO, Cláudia Pilla (1993), *op. cit.*, p. 142.

<sup>434</sup> *Ibidem*.

<sup>435</sup> *Ibidem*.

*moderno*".<sup>436</sup> Segundo Rovati, para esta geração de "urbanistas", orientar o embelezamento ou a abertura de ruas nos núcleos urbanos não bastava mais, havia a emergência de uma "nova ciência".<sup>437</sup> Nygaard argumenta que Paiva irá entender o trabalho do técnico como o de um cientista, que se dedica aos estudos do espaço de forma imparcial.<sup>438</sup>

Desse modo, os trabalhos de Paiva e Faria partiam em busca da cidade eficiente e ordenada que visasse, majoritariamente, a descentralização e distribuição de funções, a organização de bairros habitacionais e o controle das densidades.<sup>439</sup> Ribeiro completa e justifica que

Confrontados com a problemática urbana da capital, que não era estranha ao quadro das grandes cidades do resto do mundo, objeto de farta literatura técnica, os referidos técnicos propuseram aos responsáveis políticos um novo enfoque científico global da problemática urbana.<sup>440</sup>

Conforme apresenta Ferraz de Souza, foram importados modelos não só do urbanismo culturalista, mas também princípios progressistas.<sup>441</sup>

Ao final dos anos 1930, foram sendo elaborados outros estudos e planos por parte da administração municipal. Foram introduzidos novos conceitos, traduzidos através do princípio do *zoning* de idéias de cidade-jardim para as extensões urbanas, além da implantação de um sistema viário de radiais e perimetrais, pois a circulação da cidade tornava-se cada vez mais problemática e complexa.<sup>442</sup>

---

<sup>436</sup> ALMEIDA, Maria Soares de; PONTUAL, Virgínia Pitta (2010), *op. cit.*, p. 75.

<sup>437</sup> ROVATI, João F. A fertilidade da terra em Porto Alegre. In: PANIZZI, Wrana M.; ROVATI, João F. (orgs.). *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, pp. 221-239, p. 236.

<sup>438</sup> NYGAARD, Paul Dieter (2005), *op. cit.*, p. 239.

<sup>439</sup> ALMEIDA, Maria Soares de; PONTUAL, Virgínia Pitta (2010), *op. cit.*, p. 84.

<sup>440</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*, p. 137.

<sup>441</sup> Ver CHOAY, Fraçoise. *O Urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

<sup>442</sup> SOUZA, Celia Ferraz de (2008), *op. cit.*, p. 21.

### {3.6 A TRAJETÓRIA DA SOP NO INTERIOR DO ESTADO}

Concomitantemente às reformas modernizadoras realizadas na capital, a Comissão de Saneamento do Estado é transformada em Diretoria de Saneamento e Urbanismo da SOP, no ano de 1936. Para Laís Salengue, coordenadora da Unidade de Assistência Técnica aos Programas de Desenvolvimento, e Seiro Moori, coordenador da Unidade de Pesquisa e Normação, da SOP, na década de 70, esta iniciativa corresponde à institucionalização da atividade de planejamento urbano no estado, ainda que de forma incipiente.<sup>443</sup> Inicia-se, então, uma nova fase na Secretaria, na qual seria possibilitada às prefeituras municipais gaúchas a consolidação de convênios com o estado para implantação, ampliação e exploração de serviços como o de água e esgoto. Estes acordos, conforme argumenta Vargas, passariam a compreender também o planejamento, projeto, execução e coordenação destes sistemas.<sup>444</sup>

Para Ribeiro, a partir deste momento, a SOP, ao voltar-se para a solução de problemas de planejamento urbano e saneamento, contribui com a tradição urbanística do estado que, apesar de ter seu embasamento teórico limitado, “[...] constitui um elemento importantíssimo para explicar o papel pioneiro que coube ao Rio Grande do Sul na institucionalização do planejamento urbano em termos nacionais”.<sup>445</sup>

O autor, ao analisar a trajetória do urbanismo e planejamento urbano no estado, a periodiza em quatro fases. O estudioso arroga a primeira a implantação da idéia de planejamento nos meios técnicos locais; na segunda, ocorre o que Ribeiro considera a institucionalização do planejamento urbano em nível estadual;

---

<sup>443</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro. O processo de planejamento urbano no Rio Grande do Sul: descrição da experiência e avaliação dos resultados. In: RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. *II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*. Anais. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, v. 1, 1972, pp. 1-24, p. 4.

<sup>444</sup> VARGAS, Luís F. da Silva (2011), *op. cit.*, p. 309.

<sup>445</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*, p. 136.

na terceira, recorte temporal compreendido por essa pesquisa, corresponde a fase do chamado planejamento urbano integrado, “[...] promovido sob os auspícios das autoridades federais no período do regime militar, com assessorias estaduais ou privadas”,<sup>446</sup> e, por fim, a última consistiria no momento atual, quando se iniciam os questionamentos teóricos sobre a definição do plano diretor.<sup>447</sup>

Com relação à primeira fase da periodização de Ribeiro, Nelly Martins destaca que os serviços da Comissão de Saneamento, de início, resumiram-se a atividades de topografia urbana e a estudos de pavimentação de vias. Essa limitação decorria, principalmente, da escassez de recursos do órgão, ao passo que, na época, ele contava somente com um engenheiro e um desenhista. Com a contratação de mais técnicos, a Comissão, quatro anos após sua criação, ampliou sua área de atuação, passando também a elaborar planos diretores, ainda que considerados incompletos, pois consistiam em planos viários e de alinhamentos, baseando-se “[...] exclusivamente em dados físico-topográficos”.<sup>448</sup>

A situação mudaria, contudo, em 1943, quando o atendimento aos municípios foi transferido, diretamente, para a Diretoria de Saneamento e Urbanismo que, diante do problema – foi constatado que no ritmo da época, seriam necessários 130 anos para que as 88 cidades então existentes fossem contempladas com serviço de abastecimento de água -, cria-se o I Plano de Saneamento do Rio Grande do Sul, transformado em lei em setembro. Para Salengue e Moori, o Plano marcaria o incremento das atividades de planejamento urbano no Rio Grande do Sul.<sup>449</sup> Os autores, citando relatório sobre eletrificação, saneamento e irrigação, publicado pela Imprensa Oficial do estado, em 1949, argumentam:

---

<sup>446</sup> *Idem*, p. 139.

<sup>447</sup> *Idem*.

<sup>448</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 101.

<sup>449</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 3.

Foi a necessidade de implantar redes de água e esgoto que levou a Comissão de Saneamento do Estado a assumir o controle dos serviços que legalmente deveriam ser exercidos pelos municípios e foram os próprios problemas decorrentes da implantação de tais serviços que mostraram a carência de normas e medidas para disciplinar o crescimento desordenado das cidades [...]. O reconhecimento da incapacidade financeira das Prefeituras e a “constatação de que o problema ultrapassava os interesses municipais pela sua importância social, exigindo solução em conjunto num lapso de tempo relativamente curto” foram os fatores mais relevantes para que fosse elaborado o I Plano de Saneamento do Estado, cujo objetivo era o de fornecer água a 67 municípios desprovidos desse serviço, encampar alguns serviços municipais existentes de Prefeituras sem condições de mantê-los e fornecer esgoto aos municípios mais importantes do Estado. Para a sua conservação o Plano de Saneamento previa “a execução de serviços preliminares de levantamento topográfico, elaboração de pré-planos diretores de urbanismo e projetos de água e esgoto cloacal”.<sup>450</sup>

### **{3.7 OS ESTUDOS PARA A CAPITAL SOB A GESTÃO DE LOUREIRO DA SILVA}**

Se para Salengue e Moori, o início dos anos 1940 representaria um momento crucial na história da SOP, através da instituição do Plano de Saneamento para diversos municípios gaúchos; por outro lado, a autora e Moacyr Moojen Marques consideram que o período entre 1938 e 1943 em Porto Alegre, “[...] caracteriza-se por uma espécie de hiato no planejamento”.<sup>451</sup> Uma das explicações para o argumento dos técnicos pode residir no fato que a contratação de Arnaldo Gladosch para a concepção de um novo plano para a capital não ter efetivado a realização de nenhuma proposta concreta. Almeida discorda e pontua que o

---

<sup>450</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>451</sup> SALENGUE; Laís Guimarães de Pinho; MARQUES, Moacyr Moojen. Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In: PANIZZI, Wrana M.; ROVATI, João F. (orgs.). *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, pp. 155-164, p. 157.

período caracteriza-se por um momento de muitas mudanças. A autora, em sua tese de doutorado, argumenta que, durante o primeiro mandato de José Loureiro da Silva, iriam ocorrer as mais significativas obras de transformação da cidade.<sup>452</sup>

Com a chegada do Estado Novo, em 1937, Alberto Bins renuncia à prefeitura de Porto Alegre e Loureiro da Silva toma posse. Nesse período, Paiva e Faria, que faziam parte da Divisão de Patrimônio e Cadastro, da Diretoria Geral de Obras e Viação da cidade, promoveriam um largo debate sobre os problemas e principais questões da capital. Estas idéias foram reunidas, e levadas a um público de mais de 40.000 pessoas,<sup>453</sup> através da “Exposição de Urbanismo” e, em 1938, publicadas em edições mimeografadas, sob o título de “Contribuição ao estudo de urbanização de Porto Alegre”. Neste documento, assegura Almeida e Pontual, foram levantadas proposições de grande repercussão na época, como a realização de um Plano de Avenidas, que permitisse desafogar o trânsito e melhorar sua distribuição, claramente, influenciados pela experiência de Prestes Maia em São Paulo, anos antes.<sup>454</sup> Além disso, Faria e Paiva, no texto, destacavam a necessidade de um plano que condissesse com as dificuldades do período e que ditasse as bases para o desenvolvimento futuro:

Nossas cidades, nascidas na era colonial, sem plano preconcebido, tem se desenvolvido ao acaso. [...] Em determinado estado de seu desenvolvimento, quando a população atinge as centenas de milhares, os erros do passado, sua falta de previsão, transformaram-se em sérios entraves para a continuação do progresso. Para continuação de seu progresso, desse desenvolvimento inaudito dos últimos tempos, precisamos reformar radicalmente o seu sistema de viação de acordo com as necessidades atuais e, principalmente, com as do futuro; precisamos resolver o problema das enchentes; o saneamento dos bairros operários; a canalização do Riacho; a

---

<sup>452</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atores, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre 1937 – 1961*. 2004. Tese (Doutorado em Arquitetura), Universidade de São Paulo: São Paulo, 2004, p. 23.

<sup>453</sup> SOUZA, Celia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares de (2012), *op. cit.*, p. 205.

<sup>454</sup> ALMEIDA, Maria Soares de; PONTUAL, Virgínia Pitta (2010), *op. cit.*, p. 83.

criação de espaços livres para recreio da população; precisamos embelezar nossa cidade e, finalmente, estabelecer as diretrizes para o seu desenvolvimento futuro.<sup>455</sup>

Apesar de bem fundamentado, o estudo, contudo, não chegou a ser levado adiante pela municipalidade e o prefeito decide chamar um “técnico de fora” para dar prosseguimento aos trabalhos. Loureiro, então, contrata Gladosch, que havia colaborado com Agache na capital federal. Ele também cria, em 1939, o já citado Conselho do Plano Diretor, integrado por políticos, técnicos e outros representantes da sociedade. Segundo Salengue e Marques, através da instituição do Conselho – na opinião dos técnicos, “talvez a medida mais inovadora da época” –,<sup>456</sup> o prefeito tinha como objetivo realizar uma “política de urbanismo de portas abertas”.<sup>457</sup> Naquele momento, a circulação das idéias acerca da temática urbana e o urbanismo serviam como legitimadores da ação governamental.<sup>458</sup>

Ferraz de Souza expõe que em uma das primeiras participações de Gladosch nas reuniões do Conselho, o engenheiro chama atenção para a necessidade de um plano que não busque somente resolver os problemas da cidade, mas que também procure suas causas, através de um elaborado estudo racional de sua evolução e origens. Além de tratar das dificuldades de ordem viária e higiênica, ele também traria uma sugestão preliminar de zoneamento, propondo a interligação de zonas de habitação aos seus locais de trabalho e as portuárias às regiões produtoras de mercadorias.<sup>459</sup> Seu plano, porém, não foi instituído e, de acordo com Marques e Silva, “[...] foi transformado simplesmente em uma lei de ‘Recuos e Alinhamentos’”.<sup>460</sup>

---

<sup>455</sup> FARIA, Luiz Arthur Ubatuba de; PAIVA, Edvaldo Pereira. *Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre*. Porto Alegre: Mimeo., 1938, p. 1.

<sup>456</sup> SALENGUE; Laís Guimarães de Pinho; MARQUES, Moacyr Moojen (1993), *op. cit.*, p. 157.

<sup>457</sup> *Ibidem.*

<sup>458</sup> SOUZA, Celia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares de (2012), *op. cit.*, p. 200.

<sup>459</sup> SOUZA, Celia Ferraz (1999), *op. cit.*, p. 95.

<sup>460</sup> MARQUES, Moacyr Moojen; SILVA, Leo Ferreira da. Experiências de Planejamento Urbano em Porto Alegre. In: RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. *II Seminário sobre Política de*

Salengue e Marques sustentam que a proposta não foi instituída, especialmente, por questões de operacionalidade, pois a concepção da estrutura física estava desvinculada da capacidade técnica e financeira do município. Havia uma falta de instrumentos básicos para o planejamento urbano, na opinião dos autores, que culminaram em um entrave à implantação do plano de Gladosch.<sup>461</sup> Nygaard, por sua vez, defende que as principais críticas ao trabalho de Gladosch decorreram, principalmente, da sua falta de conhecimento objetivo sobre a cidade e da superficialidade da maioria das soluções por ele encontradas.<sup>462</sup>

Será neste contexto que os técnicos da prefeitura de Porto Alegre seriam enviados a Montevideú para realizar um curso de pós-graduação em Urbanismo. Eles freqüentariam, então, o *Instituto de Teoria de la arquitectura y Urbanismo de Montevideú*, dirigido por Maurício Cravotto,<sup>463</sup> quando encontrariam com Demétrio Ribeiro, e conforme o próprio, “[...] onde se desenvolvia eficiente ensino de planejamento urbano”.<sup>464</sup> O autor considera que a idéia de um plano diretor abrangente, baseado em um modelo socioespacial, a ser alcançado a médio prazo, fundamentado em dados estatísticos, demográficos e econômicos, seria reativada na volta dos dois técnicos ao Brasil, a partir do apoio de seus colegas do setor público.<sup>465</sup>

No seu retorno do Uruguai, a prefeitura solicita a Paiva o que se denominou de “Expediente Urbano”, um “[...] quadro de dados da realidade urbana e suas tendências”, assume Ribeiro.<sup>466</sup> O documento, publicado em 1942, teve por base os trabalhos realizados por Cravotto, e foi dividido em treze partes, dentre textos,

---

*Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*. Anais. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, v. 1, 1972, pp. 26-51, p. 31.

<sup>461</sup> SALENGUE; Laís Guimarães de Pinho; MARQUES, Moacyr Moojen (1993), *op. cit.*, p. 157.

<sup>462</sup> NYGAARD, Paul Dieter (2005), *op. cit.*, p. 149.

<sup>463</sup> ALMEIDA, Maria Soares de; PONTUAL, Virgínia Pitta (2010), *op. cit.*, p. 85.

<sup>464</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op.cit.*, p. 136.

<sup>465</sup> *Idem*, p. 137.

<sup>466</sup> *Ibidem*.

mapas e gráficos, compreendendo, entre outros, aspectos relativos à evolução urbana da cidade, à função econômica, às características físicas e, sobretudo, aos elementos sociais e humanos.<sup>467</sup>

Ferraz de Souza reconhece que Paiva terá como principal foco de seu trabalho a cidade de Porto Alegre e escreveria muitos textos sobre sua planificação. Uma destas publicações foi editada ainda em 1943 - último ano de Loureiro como intendente, antes de sua volta na década de 60 - e foi denominado "Um plano de urbanização".<sup>468</sup> A pesquisadora também explica que Paiva, no documento, iria expor sua metodologia de trabalho, "[...] propondo que o processo de elaboração de um Plano Diretor seja desenvolvido em três etapas: do 'Pré-Plano', do 'Expediente Urbano' e do 'Plano Definitivo'".<sup>469</sup> O pré-plano, como será elucidado adiante, seria fundamental para a consolidação do planejamento urbano no interior do estado, tendo em vista que, muitas vezes, faltava recursos para a elaboração do plano completo.

Apesar do estudo de 1943 ter representado o "[...] coroamento de uma nova fase de debates sobre a cidade e seu crescimento, que tinha tido início com a contratação de Gladosch para a prefeitura",<sup>470</sup> conforme coloca Almeida, a proposta de Paiva é deixada de lado e a idéia do plano diretor é abandonada por quase uma década em Porto Alegre, até a sua promulgação, em 1959.<sup>471</sup>

Juntamente com Loureiro, em fins de 1943, Paiva afasta-se e deixa de ocupar o centro dos trabalhos urbanísticos da Prefeitura. A sua situação política ligada ao movimento da esquerda do Rio Grande

---

<sup>467</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. *Expediente Urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1942.

<sup>468</sup> Oficialmente, o documento foi publicado como de autoria do prefeito Loureiro da Silva, constando Paiva como seu "colaborador técnico", porém ALMEIDA e FERRAZ DE SOUZA atribuem a realização do estudo ao próprio Paiva. ALMEIDA, Maria Soares de (1999), *op. cit.*; SOUZA, Celia Ferraz de (2008), *op. cit.*

<sup>469</sup> SOUZA, Celia Ferraz (1999), *op. cit.*, p. 96.

<sup>470</sup> ALMEIDA, Maria Soares de (1999), *op. cit.*, p. 112.

<sup>471</sup> SOUZA, Celia Ferraz de (2008), *op. cit.*

do Sul e ao Partido Comunista lhe outorgou uma posição vulnerável nos tempos em que se iniciavam. Após 1943, o novo prefeito, Antônio Brochado da Rocha, preferiu nomear um outro grupo de engenheiros que passaram a exercer os cargos de confiança na nova administração. Por dez anos, Paiva permaneceu afastado de cargos da direção, não sendo solicitado a contribuir com seus conhecimentos teóricos e práticos de intervenção da Capital.<sup>472</sup>

### **{3.8 O ESTABELECIMENTO DA IDÉIA DE PLANEJAMENTO URBANO NO MEIO TÉCNICO LOCAL}**

No desenvolvimento do Plano de Saneamento para o interior do estado, coube à Seção de Urbanismo, da Diretoria de Saneamento e Urbanismo da SOP, fornecer os elementos e estudos preliminares de ordem topográfica e urbanística ao projeto, possibilitando mais investimentos e a melhora da estrutura técnica da Seção.<sup>473</sup> Nelly Martins enfatiza a produção no período:

Assim, se de 1939 a meados de 1945 foram executados os levantamentos topográficos de 10 localidades [...] e elaborado igual número de planos-diretores, de 1945 a 1950, com os recursos do Plano de Saneamento, tivemos 50 levantamentos topográficos e 24 planos-diretores, isto é, mais do que o dobro do período anterior e igual.<sup>474</sup>

Os primeiros planos diretores produzidos, de acordo com Salengue e Moori, datam de 1940 e 1941, para Torres e São Leopoldo, respectivamente. Os autores, porém, igualmente, admitem que seria somente a partir de 1945 que o estado teria uma atuação destacada no âmbito do planejamento urbano.<sup>475</sup>

Nelly Martins, entretanto, não deixa de reconhecer a importância a etapa anterior representou:

---

<sup>472</sup> ALMEIDA, Maria Soares de; PONTUAL, Virgínia Pitta (2010), *op. cit.*, p. 85.

<sup>473</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 102.

<sup>474</sup> *Ibidem.*

<sup>475</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 4.

Planos viários, de alinhamentos ou sanitários, os planos-diretores desse período inicial, em que o Urbanismo aparece como função de um órgão estadual, têm contudo seus méritos: 1. Foram o embrião dos serviços de urbanismo no Governo estadual; 2. Com sua seqüência, deram e mantiveram a continuidade para a existência do órgão de urbanismo; 3. Serviram de ensaio e campo experimental para os técnicos da Seção de Urbanismo, autodidatas por necessidade, devido à falta de cursos especializados.<sup>476</sup>

Salengue e Moori ainda alertam para o fato de as Prefeituras não participaram, inicialmente, do processo de elaboração dos planos devido à falta de instrumentos técnicos e verbas. Os autores levantam que, no período, somente os planos de Uruguaiana e Lajeado, além de Porto Alegre, se devem à própria iniciativa da administração municipal; os demais foram todos organizados graças aos recursos técnicos e financeiros do estado.<sup>477</sup>

Os planos da época serviam, majoritariamente, aos propósitos do saneamento básico, mas, Marcos Hekman já chama atenção para o fato desses documentos registrarem o início, ainda que elementar, de uma preocupação com outros aspectos do desenvolvimento urbano, que não meramente físicos.<sup>478</sup> Eram “planos elaborados para servirem de base para projetos de água e esgoto com a previsão do futuro desenvolvimento das cidades a sanear”, como afirma o relatório da SOP da época, levantado pelos autores.<sup>479</sup>

Tais objetivos refletiam nas características dos planos e no seu conteúdo: planos viários adequados às condições do sítio para implantação a curto prazo dos serviços de infraestrutura urbana citados. Secundariamente continham indicações de áreas para concentração de prédios públicos, de verdes, de zonas de habitação

---

<sup>476</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 102.

<sup>477</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 4.

<sup>478</sup> HEKMAN, Marcos David. Aspectos do Planejamento Regional e Urbano. In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: ISCRE, 1971, pp. 131-139, p. 138.

<sup>479</sup> SECRETARIA de Obras Públicas e Saneamento, Relatórios de Saneamento, 1943 - 1945 *apud* SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 12.

e de alguma regulamentação edilícia. [...] O modelo tendia a se aproximar, em nível mais modesto evidentemente, dos modelos de planejamento urbano concebidos em 1931 por Agache (urbanismo clássico francês) para o Rio de Janeiro e por Prestes Maia (Plano das Avenidas: influência do urbanismo reformista norte americano da época, ou seja, plano viário) para São Paulo. Era no entanto aplicado indistintamente para qualquer cidade do Estado, respeitadas apenas as condicionantes físicas do sítio. O elemento técnico mais importante para fundamentação do Plano era o levantamento topográfico da área urbana.<sup>480</sup>

Salengue e Moori sustentam que o plano de Uruguiana, elaborado por Edvaldo Pereira Paiva e Demétrio Ribeiro em 1944, contudo, já se apresentava uma metodologia que seria implementada no estado a partir de 1947, constando as etapas anteriores ao Plano Diretor, Pré-plano e Expediente Urbano, conforme já havia sido publicada anteriormente em “Um Plano de Urbanização” por Loureiro e Paiva. Este último, juntamente com Ribeiro, desenvolveu o trabalho para o município da fronteira a partir de estudos preliminares com base em dados da própria cidade e nas condições sócio-econômicas regionais.<sup>481</sup> Para Paiva e Ribeiro a elaboração do plano era obra técnica:

A sua aplicação na prática é, essencialmente, obra das autoridades, com o apoio da população. Daí a necessidade de ser o Plano Diretor apresentado por etapas, permitindo sua discussão e análise por parte da população da cidade que, somente assim, poderá interpretá-lo e julgar sua conveniência e utilidade.<sup>482</sup>

No Pré-Plano, o objetivo era “[...] expor de maneira sintética as linhas gerais da concepção que os urbanistas têm dos problemas da cidade e de suas possíveis soluções”.<sup>483</sup> Já o Expediente Urbano consistia na “[...] interpretação, sob ponto de vista técnico, dos dados urbanos estatísticos, alguns existentes e outros a serem

---

<sup>480</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 12.

<sup>481</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>482</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. RIBEIRO, Demétrio. O Plano Diretor de Uruguiana. In: EGATEA. Porto Alegre: junho de 1945, pp. 25-42, p. 26.

<sup>483</sup> *Ibidem*.

recolhidos”,<sup>484</sup> sendo realizado “[...] o equacionamento definitivo dos problemas urbanísticos, podendo-se assim dar forma concreta e prática às soluções esboçadas pelo Preplano.”<sup>485</sup> E o Plano Diretor, propriamente dito, finalmente, seria a terceira e última etapa do processo, correspondendo à “[...] guia que, depois de adotado, deverá orientar a evolução urbanística da cidade”.<sup>486</sup>

### **{3.9 O PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE DE 1959}**

Além de ter se envolvido na elaboração do Plano Diretor de Uruguaiana e de diversos outros municípios do estado,<sup>487</sup> Paiva, com Ubatuba de Faria, ainda participaria, como já mencionado no primeiro capítulo desse trabalho, da criação do curso de Urbanismo em Porto Alegre, em 1947, -segundo Nelly Martins, “o primeiro que diplomou urbanistas no Brasil”.<sup>488</sup> Ele foi organizado como um curso de pós-graduação, pelo Instituto de Belas Artes, e sua primeira clientela “[...] estava formada por demanda dos órgãos públicos, que já sentiam a necessidade de contar com profissionais habilitados a trabalhar com as questões urbanas, que já apareciam como problemas a serem devidamente equacionados”,<sup>489</sup> como Ribeiro demonstra. Após um ano, em 1948, os arquitetos atuantes na capital também fundariam o Departamento do Rio Grande do Sul do IAB, que, assim como a Academia, teve papel fundamental na propagação da idéia de planejamento no estado,<sup>490</sup> conforme retoma Almeida:

Porto Alegre teve, desde o fim do século 19, governos locais que

---

<sup>484</sup> *Ibidem.*

<sup>485</sup> *Ibidem.*

<sup>486</sup> *Ibidem.*

<sup>487</sup> Passo Fundo, em 1953, cuja equipe foi formada por Paiva, Ribeiro, Francisco Riopardense de Macedo e Edgar Graeff; e Caxias, também elaborado em 1953, por Paiva, Ribeiro, Riopardense, Graeff, Roberto Veronese e Nelson Souza.

<sup>488</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 102.

<sup>489</sup> ALMEIDA, Maria Soares de (1999), *op. cit.*, p. 116.

<sup>490</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*, p. 137.

adotaram práticas de planejamento urbano no exercício de controle morfológico de seus espaços. Leis, planos, decretos foram sendo elaborados pela administração da cidade, transformando sua imagem, muito de acordo com a circulação das idéias de cada época que se desenvolviam em nível nacional e internacional. Os debates sobre a cidade eram alimentados pelas transferências dos aportes teóricos desenvolvidos em nível internacional. [...] O grupo decisório – os intendentess e prefeitos – não passou à margem deste debate, mas utilizou-se das idéias em circulação para a sustentação do discurso ideológico sobre a ordenação do espaço urbano em busca se seus interesses que foram interesses de classe. As equipes técnicas que formularam os planos eram formadas pelos mesmos personagens – os urbanistas – que na Academia desenvolveram os conhecimentos teóricos e os divulgaram através da atividade docente, da produção de textos, na prática profissional.<sup>491</sup>

A partir de então, como reflete a autora, Porto Alegre, decididamente, será marcada como “o centro irradiador do urbanismo no estado”,<sup>492</sup> inspirando iniciativas no interior do Rio Grande do Sul. As idéias em circulação na capital, presentes nos meios técnicos e acadêmicos, estavam sincronizados com a vanguarda dos debates e discussões que se desenvolviam no país e no exterior, tornando o urbanismo, na segunda metade da década de 40, como se viu, objeto de cursos no âmbito acadêmico.<sup>493</sup>

Neste mesmo período, em 1945, pelo Decreto-Lei n.º 283, seria criada a Subdiretoria de Urbanismo, subordinada à Diretoria Geral de Obras e Viação da cidade, e formada pelas Diretorias de Cadastro, de Arquitetura, de Planejamento e pela Diretoria de Expediente e Propaganda. Segundo a autora, o intuito com a modernização da administração pública era alcançar melhorias na gestão, “[...] tendo em vista a elaboração do Plano Diretor, questão que vinha sendo discutida nos meios técnicos desde o fim da década de 1930”.<sup>494</sup>

Nos anos 1950, além dos debates acerca da metropolização da cidade,

---

<sup>491</sup> ALMEIDA, Maria Soares de (1999), *op. cit.*, p. 116.

<sup>492</sup> *Idem*, p. 112.

<sup>493</sup> *Ibidem*.

<sup>494</sup> ALMEIDA, Maria Soares de (2004), *op. cit.*, p. 148.

intensificam-se as discussões objetivando a elaboração do novo plano diretor para a capital. Elas teriam a coordenação de Paiva que, após a reforma administrativa de 1955, é promovido a diretor da recém instituída Divisão de Urbanismo do município. Almeida alega que a referida reforma criaria as bases fundamentais à estruturação do planejamento urbano da capital do estado como prática da administração da cidade.<sup>495</sup> No mesmo ano, também é recriado o Conselho do Plano Diretor, pela Lei n°. 1413, a ser composto, segundo Marques e Silva, por “[...] elementos representativos do executivo Municipal, órgãos estatais e entidades representativas de classe”.<sup>496</sup>

Para elaboração do plano, Paiva gerenciou uma equipe,<sup>497</sup> em sua maior parte, de arquitetos, não aparecendo mais a figura do engenheiro – “os engenheiros são apresentados como urbanistas” -,<sup>498</sup> conforme atesta Ferraz de Souza. Os estudos realizados para a instituição do Plano de 1959 embasaram-se, fortemente, na proposta que o próprio Paiva havia formulado anos antes.

Em 1959, desta forma, o Plano Diretor de Porto Alegre é publicado “e é com este novo instrumento urbanístico que a cidade adota os princípios do urbanismo racionalista preconizados pela *Carta de Atenas*”.<sup>499</sup>

A partir da adoção do novo plano, um novo modelo morfológico vai aos poucos configurando a imagem das avenidas e ruas da cidade. Além de um zoneamento mais definido que determinava a localização das funções urbanas, os recuos laterais, os pilotis, os índices de aproveitamento e as taxas de ocupação estabeleceram a forma de ocupação dos terrenos.<sup>500</sup>

---

<sup>495</sup> *Idem*, p. 251.

<sup>496</sup> MARQUES, Moacyr Moojen; SILVA, Leo Ferreira da (1972), *op. cit.*, p. 35.

<sup>497</sup> Sobre Edvaldo Pereira Paiva e sua participação no Plano Diretor de Porto Alegre de 1959 ver ROVATI, João F. *La modernité est Ailleurs: “Ordre et Progès” dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911 – 1981)*. 2001. Tese (Doutorado). Paris, Université de Paris VIII, 2001.

<sup>498</sup> SOUZA, Célia Ferraz de (2008), *op. cit.*, p. 189.

<sup>499</sup> ALMEIDA, Maria Soares de (1999), *op. cit.*, p. 113.

<sup>500</sup> *Ibidem*.

Por fim, a pesquisadora ainda sustenta que a aprovação da Lei n.º 2.330, responsável por revisar o Plano de 1959 e ampliar seus instrumentos, em dezembro de 1961, marcou, definitivamente, a institucionalização permanente do planejamento urbano como parte da administração da capital, graças à introdução de novos processos de controle sobre a organização do espaço urbano da cidade.<sup>501</sup> Além da institucionalização do planejamento como função da municipalidade, a década de 60 traz Loureiro de volta à prefeitura de Porto Alegre. Anos após seu retorno, também verificar-se-ia as primeiras iniciativas do SERFHAU, em termos de assistência técnica às ações de planejamento urbano e no apoio à realização de cursos e seminários a respeito da temática urbana.

### **{3.10 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO EM NÍVEL ESTADUAL}**

A metodologia adotada na elaboração do Plano de Uruguaiana e divulgada no Curso de Urbanismo, fundado em 1947, também é introduzida no mesmo ano, conforme apontam Salengue e Moori, “[...] como sistemática de trabalho na Diretoria de Saneamento e Urbanismo da Secretaria das Obras Públicas do Estado, quando se organiza um setor de análise urbana para dar maior rigor científico aos planos realizados”.<sup>502</sup> Os próprios anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local, promovido em 1971, em Brasília, pelo SERFHAU, em texto sobre a situação do desenvolvimento urbano no Brasil, reconhece que no momento de 1947/1948

[...] com a experiência dos Planos Diretores elaborados pela Secretaria do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, registra-se o início da preocupação em incluir outros aspectos no desenvolvimento urbano. Isto é traduzido, na preocupação de algumas dezenas de planos e numa mensagem renovadora do

---

<sup>501</sup> ALMEIDA, Maria Soares de (2004), *op. cit.*, p. 28.

<sup>502</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 13.

urbanismo, difundida pelos profissionais que participaram neles.<sup>503</sup>

Esta situação, como elucida Hekman, é decorrente do “[...] movimento para formação, em nível acadêmico, de profissionais treinados, especificamente, no trato dos problemas urbanos”.<sup>504</sup> Desta forma seriam habilitadas, pessoas que, posteriormente, desempenhariam suas funções junto ao órgão estadual.

Em 1947 ainda, a Seção de Urbanismo do estado admite um engenheiro com a função exclusiva de pôr em prática o setor de “Expedientes Urbanos”. O objetivo era que os planos elaborados deixassem de ser meros projetos viários, ao passo que o Expediente consistia em uma “[...] verdadeira análise urbana feita à base de uma completa coleta dos mais variados dados sociais e econômicos, com uma graficação bem conduzida para elucidar os diversos aspectos negativos ou positivos da vida urbana”.<sup>505</sup> A partir daí, a coleta, apuração e interpretação dos elementos levantados seriam realizados na própria cidade que recebesse a intervenção, por equipes treinadas especialmente com esta finalidade, sempre dirigidas e acompanhadas por “um técnico mais capacitado (um urbanista)”, afirma Nelly.<sup>506</sup>

O setor de Expedientes Urbanos da Seção de Urbanismo no Rio Grande do Sul, em 1947, iniciou-se com duas turmas de trabalho: enquanto uma estava em viagem à localidade a ser estudada, a outra estava na sede em Porto Alegre, em trabalhos de apuração dos dados coletados e em organização dos gráficos.<sup>507</sup>

Salengue e Moori, no entanto, advertem que, embora consistisse em uma válida tentativa de encontrar formas mais adequadas ao equacionamento da problemática urbana, “[...] a nova metodologia não encontra da parte dos profissionais envolvidos no processo um posicionamento como técnica de trabalho

---

<sup>503</sup> SERFHAU. Situação atual do desenvolvimento urbano no Brasil. In: Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local. Anais. Brasília: 1971, pp. 49-67, p. 51.

<sup>504</sup> HEKMAN, Marcos David. (1971), *op. cit.*, p. 138.

<sup>505</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 103.

<sup>506</sup> *Idem*, p. 104.

<sup>507</sup> *Ibidem*.

e sua adaptação permanente às condições vigentes para as diferentes cidades do Estado<sup>508</sup> e, nas palavras dos técnicos:

No período do chamado Expediente Urbano a concepção urbanística resultante não apresentava profundas diferenças da fase anterior e apesar de seu maior conteúdo científico o Plano representava uma espécie de *modelo final* para uma cidade totalmente concretizada. As especificidades locais face às condicionantes do desenvolvimento urbano ficavam melhor explicitadas no campo analítico mas talvez a deficiência de interpretação e uso dos dados, geralmente manipulados apenas por arquitetos ou urbanistas, não permitiria a identificação dos corretos instrumentos a serem utilizados para a implantação dos postulados técnicos do Plano. O produto final era ainda uma seqüência de avenidas e ruas hierarquizadas, perimetrais envolventes que teoricamente deveriam conter a expansão urbana e limitar a cidade, centro cívico, reserva de área para fins diversos e zoneamento das funções urbanas muitas vezes estabelecido com exagerada rigidez.<sup>509</sup>

Nelly Martins reconhece que o resultado disso era a não implantação dos planos pela maior parte dos municípios, não só pelas dificuldades técnicas, mas também por questões operacionais:

As Prefeituras não contam, entre seus servidores, com gente capaz de compreender o grande alcance dos planos e seu poder e os benefícios imediatos e futuros que esses planos podem trazer para a cidade [...] Ora, elaborando os planos-diretores para servir ao "Plano de Saneamento", o número de planos elaborados ia se tornando cada vez maior; cada novo plano elaborado representava um urbanista livre para iniciar a elaboração do plano para outra cidade. Na prática, resultou, contudo, que cada plano concluído e entregue à Prefeitura ficava posto de lado pelo Estado (o urbanista ia trabalhar em outra cidade) e pela Prefeitura (desorientada, não sabendo o que fazer com ele).<sup>510</sup>

---

<sup>508</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 13.

<sup>509</sup> *Idem*, p. 14.

<sup>510</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 108.

As falhas ocorridas durante o processo de implantação dos planos e a verificação que grande parte deles permanecia como um documento sem utilidade nos arquivos das municipalidades traziam sérias inquietações ao quadro técnico da SOP, afirmam Salengue e Moori.<sup>511</sup> Diante do problema, os autores defendem que “várias alterações são tentadas em nível administrativo no sentido de implementar um processo de planejamento contínuo e sistemático”.<sup>512</sup>

A partir da década de 50, inicia-se, então, no Rio Grande do Sul, o que Ribeiro sustenta como a fase de institucionalização do planejamento urbano no estado, quando o conceito de plano diretor alça os principais meios profissionais gaúchos. Para o autor, houve diversos fatores definidores na implantação desse processo na região.<sup>513</sup> Um deles foi o impulso na criação de novos municípios: “como já foi lembrado, o Rio Grande do Sul possuía, desde muito antes, uma tradição de planejamento urbano associado ao saneamento e materializado na estrutura na Secretaria de Estado de Obras Públicas [...]”.<sup>514</sup> A partir desta época, a instituição de novos núcleos urbanos surgiria como uma maneira de garantir recursos próprios. Pelo alto grau de centralização política brasileira, o prefeito, para que tivesse o orçamento aprovado, sempre precisava recorrer à capital do estado para a promoção de audiências em que expunha seu caso.<sup>515</sup> Nelly Martins alega que, em 1889, o número de municípios existentes no estado era de 58; em 1935, este número sobe para 86; e, vinte anos depois, chega a 114.<sup>516</sup>

Ao transformarem-se em municípios, os distritos visavam sobretudo aceder às verbas distribuídas pelos níveis superiores de poder. Foi rapidamente percebido que a contratação de um plano diretor urbano conferia *status* ao novo município, convencendo inclusive a

---

<sup>511</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 15.

<sup>512</sup> *Idem*, p. 16.

<sup>513</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*

<sup>514</sup> *Idem*, p. 139.

<sup>515</sup> *Ibidem*.

<sup>516</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 100.

população local de que a sede municipal era realmente uma cidade. Houve plano diretor contratado para a sede municipal de 125 casas.<sup>517</sup>

Apesar de serem poucas ainda as administrações municipais a contratarem equipes para a elaboração de um plano, a idéia do plano diretor já era bastante clara e difundida entre os técnicos e municipalidades gaúchos. Ribeiro justifica que:

Alguns procedimentos tinham sido ensaiados, como a formação de conselhos municipais de planejamento urbano compostos pelo poder executivo para fins consultivos com base em sugestões de entidades comunitárias locais. A noção de lei municipal de desenvolvimento urbano estava plenamente compreendida.<sup>518</sup>

Salengue e Moori sustentam que as comunidades eram mobilizadas pela criação desses conselhos ou de órgãos de representação comunitária, servindo, portanto, como um controle para implantação dos planos.<sup>519</sup>

Martins reflete que, devendo a Seção de Urbanismo atender não só a elaboração dos planos, mas também sua execução, o setor precisava ampliar-se:

Isto lhe foi possível pela lei estadual número 2.814, de 21 de dezembro de 1955, que autorizava a firmar convênios com os Municípios para fins de urbanismo, podendo os projetos serem elaborados pela Seção respectiva da Secretaria de Obras Públicas ou mediante a concursos públicos na base do Expediente Urbano.<sup>520</sup>

Desta maneira, a Secretaria de Obras Públicas passou a firmar acordos de assistência técnica com as cidades interessadas em receber os planos. Uma das alternativas encontradas pela Secretaria, para atender o maior número de núcleos urbanos possível, frente à complexidade de elaboração das propostas, foi através da realização de concursos de Pré-planos, que permitiria ao planejador dialogar com a

---

<sup>517</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*, p. 139.

<sup>518</sup> *Ibidem.*

<sup>519</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 16.

<sup>520</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 110.

prefeitura e com a comunidade antes da aplicação do plano, de fato, conforme coloca, novamente, Ribeiro:

Fiel a uma longa tradição de honestidade e lucidez administrativa herdada dos positivistas, a SOP atendeu prontamente à sugestão do então novel Departamento do Instituto de Arquitetos de serem feitos concursos e não concorrências de preços. A metodologia adotada incluía, como dissemos, uma síntese preliminar da idéia mestra – o pré-plano. Essa circunstância viabilizou os concursos públicos. Os dados disponíveis eram fornecidos aos interessados em concorrer, o valor dos prêmios e dos honorários estava previamente fixado, o júri era composto de elementos da prefeitura e da SOP, e o objeto do julgamento eram os pré-planos apresentados pelos concorrentes.<sup>521</sup>

A vantagem, portanto, destes convênios eram de duas ordens, conforme assinala Martins: primeiro, os recursos da Seção de Urbanismo ficariam triplicados, pois dois terços da verba para elaboração dos planos ficavam a cargo das prefeituras; segundo, propiciar, através dos concursos, a escolha da melhor proposta e “[...] proporcionar aos urbanistas diplomados (mais de duas dezenas em Porto Alegre) e aos arquitetos, a ocasião de se projetarem com trabalhos objetivos e interessantes”,<sup>522</sup> além de “liberar” os próprios urbanistas da Seção de Urbanismo do estado, podendo ela dispor desses técnicos para cuidar da aplicação dos planos em si.<sup>523</sup>

Em 1957, a Seção de Urbanismo tomaria ainda outra importante medida na promoção do planejamento urbano no estado, através da criação de Escritórios Regionais de Urbanismo do Governo Estadual, sendo o primeiro sediado em Cruz Alta e, posteriormente, em Santa Rosa, Caxias do Sul, Alegrete, Pelotas, Erechim e Cachoeira do Sul. Eles tinham a “[...] a finalidade de prestar assistência técnica à

---

<sup>521</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*, p. 140.

<sup>522</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 111.

<sup>523</sup> *Ibidem.*

implantação dos planos elaborados ou quanto à forma de obtê-los”.<sup>524</sup> Com um urbanista contratado, o escritório teria ação apoiada na sede geral, localizada na capital, e elaboraria estudos, desenhos e destinaria pessoal topográfico para os locais necessários, além de realizar o treinamento de técnicos das municipalidades, para que pudessem familiarizar-se com os elementos entregues, posteriormente, pela Seção. Martins considera que esta iniciativa foi “[...] um germe de futuras residências de Urbanismo, aparelhados com pessoal, transporte, equipamentos e demais recursos para a prestação de uma assistência técnica urbanística eficiente e contínua, de que tanto as Prefeituras carecem.”<sup>525</sup> No início dos anos 1970, um documento publicado pelo governo estadual que resgata a trajetória urbanística no estado ainda reafirma:

Preocupado com a sorte do Plano Diretor e considerando que o processo de planejamento urbano não termina com a elaboração, continuando com a implantação, o Estado instalou em 1957 alguns escritórios de seu órgão de urbanismo em cidades estrategicamente escolhidas, numa inovação pioneira no Brasil, para orientar as Prefeituras, sempre carentes de técnicos, principalmente especializados.<sup>526</sup>

A criação da Diretoria de Urbanismo da SOP, em 1959, independentemente dos serviços de saneamento,<sup>527</sup> também atesta, segundo Salengue e Moori, “[...] a constante busca de afirmação do órgão no desejo de dar continuidade à atividade de planejamento urbano o alcance e atualização necessárias ao seu pleno

---

<sup>524</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 16.

<sup>525</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 113.

<sup>526</sup> RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972c, v. 1, s/n.

<sup>527</sup> Em 1965, é criada a CORSAN, Companhia Riograndense de Saneamento, conforme Weindorfer, órgão específico que, a partir de então, prestaria serviços de abastecimento de água potável e de instalação de esgotos sanitários aos municípios gaúchos. WEINDORFER, Alexandre. *Melhorias de produtividade na Secretaria das Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul*. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001, p. 56.

desenvolvimento”.<sup>528</sup>

Assim, apesar da maioria das estratégias da SOP não terem sido integralmente completadas, em grande parte pelas dificuldades operacionais e financeiras, Ribeiro afirma que esse processo deixaria uma “semente” de consciência local de planejamento urbano no estado.<sup>529</sup> Seria, portanto, a partir desta experiência de assistência aos municípios do interior gaúcho, através do trabalho da SOP - que Martins afirma ter sido considerada vanguardista em congressos brasileiros realizados em outros estados -,<sup>530</sup> que o SERFHAU iniciaria seus trabalhos no Rio Grande do Sul. Subsidiado pelo esforço dos órgãos locais de planejamento, a autarquia federal atuaria, assim, na promoção da consolidação do planejamento urbano integrado no estado, conforme se contempla no próximo capítulo desta dissertação. Sendo assim, mesmo com a chegada do novo contexto político-econômico dos anos 1960, a fermentação das idéias entre os técnicos do setor público, iniciada no Rio Grande do Sul ainda no final do século XIX, seriam determinantes no “processo de inovação no campo do planejamento urbano”<sup>531</sup> que o estado atravessaria durante o governo militar.

---

<sup>528</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 16.

<sup>529</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*, p. 140.

<sup>530</sup> MARTINS, Nelly Peixoto (1965), *op. cit.*, p. 114.

<sup>531</sup> RIBEIRO, Demétrio (1992), *op. cit.*, p. 137.

**CAPÍTULO 4**  
**{A ATUAÇÃO DO SERFHAU NO RIO GRANDE DO SUL}**

O último capítulo desta dissertação tem por finalidade a discussão da atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul, enquanto órgão promotor do planejamento urbano integrado. O intuito da análise é relacionar a trajetória da autarquia federal na região com a estrutura institucional já consolidada no estado, principalmente no que se refere ao desempenho da Secretaria de Obras Públicas, para que se possa avaliar o real papel que o SERFHAU teve na institucionalização do processo de planejamento urbano integrado no estado.

Para a realização da pesquisa, executou-se o levantamento e a investigação de documentos publicados durante o período de existência do órgão federal de planejamento em nível estadual e nacional, entre 1964 e 1975 - recorte temporal da dissertação -, referentes às iniciativas do SERFHAU no Rio Grande do Sul, bem como as ações praticadas pela SOP. Destarte, a partir dos materiais reunidos, pôde-se examinar, qualitativamente, a atuação da autarquia no estado, objeto desta pesquisa.

Com o objetivo, portanto, de revelar as circunstâncias e descrever a conjuntura da época na qual o acervo documental deste trabalho foi publicado, antes de tecer considerações sobre a metodologia utilizada e realizar, propriamente, a análise meticulosa dos materiais coletados, serão apresentadas algumas observações gerais sobre a trajetória do SERFHAU no Rio Grande do Sul e, ainda, esclarecidos alguns projetos que ele desenvolveu no estado com o suporte de órgãos locais.

#### **{4.1 A PRESENÇA DO SERFHAU NO ESTADO}**

As primeiras instalações do SERFHAU no estado gaúcho se deram a partir da disposição de seus escritórios locais. Através da reforma institucional da autarquia, pelo Decreto n°. 66.882, em julho de 1970, a Coordenadoria Regional do SERFHAU estabeleceu-se em Porto Alegre.<sup>532</sup> Assim, a capital, além de contar com a Delegacia Estadual do órgão federal de planejamento, cujo responsável era Oscar Carpes, sediaria também um de seus quatro núcleos regionais. A Coordenadoria Regional da região sul, dirigida pelo assistente social Seno Cornely, seria responsável por toda região sul do país e apresentava como funções principais: ordenar e organizar as ações da autarquia no nível local e interagir com os órgãos estaduais e municipais de planejamento.

A atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul seguiu as mesmas diretrizes de suas ações em outros estados do Brasil, promovendo a elaboração e a implantação de planos de desenvolvimento local integrado e colaborando com os poderes estadual e municipal na execução deste planejamento. Após o exame da trajetória do órgão na região rio-grandense e a apreciação do material levantado, percebeu-se que essas iniciativas deram-se através em duas frentes principais:

a) No estímulo, direto ou indireto, à realização de planos diretores, isto é, da consolidação de convênios e liberação de verbas para a realização de estudos, relatórios, termos e planos (ou através da iniciativa pública, ou ainda pela contratação de escritórios particulares);

b) E na capacitação de técnicos da administração pública, ou seja, por meio de assessoramento técnico prestado às municipalidades que incluía, desde a formação de funcionários das prefeituras em cursos de orientação metodológica,

---

<sup>532</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Boletim Informativo do SERFHAU*. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 45, dez. 1971, p. 141.

até a participação dos profissionais em seminários e em projetos como “Município-Escola” - mencionados mais adiante nesse capítulo.

Em outras palavras, o órgão atuava tanto na promoção e execução de planos, quanto na implantação do processo de planejamento; isto quer dizer, na criação de uma “mentalidade ou sistema de planejamento”<sup>533</sup> dentro das municipalidades.

A fim de fundamentar o critério metodológico utilizado e esclarecer aspectos que serão suscitados no decorrer da pesquisa documental, a seguir, realizar-se-á uma breve análise das atividades da autarquia na região sul e no estado do Rio Grande do Sul.

#### **{4.2 A DISTRIBUIÇÃO DE FINANCIAMENTO PARA PLANOS DIRETORES PELO FUNDO DE FINANCIAMENTO DE PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO}**

Em termos quantitativos, percebe-se que as operações desempenhadas pelo SERFHAU no estado foram de grau menor do que as que ele cumpriu no restante do país. No que se refere ao número de municípios que obtiveram financiamento, através do órgão (pelo do Fundo de Financiamento de Plano de Desenvolvimento Local Integrado, o FIPLAN), para a realização de Termos de Referência, Relatórios Preliminares e Planos Diretores, de acordo com o estudo feito pelo SERFHAU e publicado por Francisconi e Souza, conforme demonstra a Tabela nº 1, a região sul foi a que menos recebeu recursos nesse sentido.

---

<sup>533</sup> FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia Aparecida. *Política Nacional e Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas*. Brasília: IPEA/Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1976, p. 145.

**TABELA N° 1** – Número de documentos financiados pelo FIPLAN por regiões  
(até 10/09/1973)<sup>534</sup>

REGIÃO	DOCUMENTOS CONCLUÍDOS			DOCUMENTOS EM ELABORAÇÃO		
	TERMO DE REFERÊNC.	RELATÓR. PRELIMIN.	PLANO DIRETOR	TERMO DE REFERÊNC.	RELATÓR. PRELIMIN.	PLANO DIRETOR
Norte	9	35	2	-	-	46
Nordeste	10	68	15	6	25	127
Cento Oeste	2	34	7	-	-	46
Sudeste	41	11	35	4	-	105
Sul	11	-	1	13	-	33
Total	73	148	60	23	25	357

Segundo o levantamento, portanto, até o ano de 1973, além dos municípios da região sul não contarem com nenhum Relatório Preliminar organizado até então, apenas 24 dos 96 Termos de Referências financiados pelo FIPLAN foram (ou estavam sendo) elaborados para os núcleos urbanos sulinos. Quanto ao financiamento de planos diretores, o número é ainda menor; nem um décimo dos recursos do FIPLAN para a realização de planos havia sido dirigido para os municípios dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Levando em consideração os dados apresentados a seguir, pela Tabela n° 2, ou seja, ponderando que a região sul estava em segundo lugar em número de cidades acima de 50.000 habitantes, empatando com o nordeste e perdendo, apenas, para a região sudeste, constata-se que, mesmo tendo mais municípios que outras partes do país, a região sul corresponde ao lugar com menos porcentagem de cidades beneficiadas<sup>535</sup> com verbas decorrentes do Fundo de Financiamento de Plano de Desenvolvimento Local Integrado.

<sup>534</sup> SERFHAU *apud* FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia Aparecida (1976), *op. cit.*, p. 144.

<sup>535</sup> Com mais de 50.000 habitantes.

**TABELA Nº 2** – Distribuição do número de cidades, por classe de tamanho, com população superior a 50.000 habitantes, por regiões (1970)<sup>536</sup>

CLASSES DE TAMANHO (1000 hab) <sup>537</sup>	REGIÕES					
	NORTE	NORDESTE	CENTRO OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
50-100	2	10	3	31	12	58
100-250	-	8	1	23	10	42
250-600	1	2	2	7	1	13
600-1.000	1	2	-	-	1	4
1.000-2.000	-	2	-	1	-	3
Mais de 2.000	-	-	-	2	-	2
Total	4	24	6	64	24	122

De fato, como ainda apresentam os autores Francisconi e Souza, em texto sobre a atuação do SERFHAU, de um total de Cr\$ 18,62 milhões emprestados às cidades para a execução de planos diretores, 4% destinaram-se aos núcleos urbanos da região norte; 25%, aos do nordeste; 16%, aos do centro-oeste; 53%, aos do sudeste; e, somente, 2%, aos da região sul do Brasil.<sup>538</sup>

#### **{4.3 OS MUNICÍPIOS-ESCOLA E O CENTRO REGIONAL DE TREINAMENTO EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL}**

Com relação à assistência técnica apresentada aos municípios pelo SERFHAU, como já aludido, ele, além de organizar e apoiar a realização de cursos e seminários para a discussão de aspectos ligados ao planejamento urbano integrado, promoveu o projeto dos Municípios-Escola.

A ação, sustenta Vizioli, resultou da ampliação de programas elaborados pelo extinto SENAM, no que dizia respeito ao treinamento de funcionários

<sup>536</sup> FIBGE, Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1970 *apud* FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia Aparecida (1976), *op. cit.*, p. 57.

<sup>537</sup> Os municípios foram considerados separadamente, ou seja, as regiões metropolitanas foram desagregadas.

<sup>538</sup> FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia Aparecida (1976), *op. cit.*, p. 142.

municipais através de cursos de curta duração. Com a absorção do último pelo SERFHAU, em 1970, a autarquia passa a ter como atribuição também assistir, tecnicamente, as prefeituras municipais e amplifica, portanto, a iniciativa dos Municípios-Escola Permanentes - desenvolvida, inicialmente, como incumbência do SENAM. Conforme citado na segunda parte desse trabalho, o intuito desse programa era dar prosseguimento ao processo de planejamento, promovendo uma reforma na estrutura administrativa na prefeitura da cidade-sede e, com isso, prestar assistência, por meio de aulas e palestras, aos núcleos urbanos próximos.<sup>539</sup>

Em 1971, baseado na experiência dos Municípios-Escola Permanentes, o SERFHAU ainda desenvolveu projetos como a montagem dos CERTAM's (Centros Regionais de Treinamento em Administração Municipal) e dos Municípios-Escola Itinerantes. Ambos também objetivavam a capacitação dos funcionários locais na implementação do processo de planejamento, porém, enquanto o CERTAM era instalado com caráter permanente na cidade escolhida (geralmente núcleos urbanos que já eram Municípios-Escola Permanentes), a ação dos Municípios-Escola Itinerantes tinha duração limitada, estabelecendo e organizando, de acordo com Vizioli, "[...] em um município selecionado para sede de projeto, uma equipe técnica de quatro a seis membros, num período de no máximo seis meses".<sup>540</sup>

A autora, ao reunir os anais dos principais eventos que o SERFHAU apoiou e organizou em nível nacional, construiu a relação das cidades que receberam o programa dos Municípios-Escola Itinerantes através do SERFHAU, entre o período de 1970 a 1973, que podem ser vistos na Tabela nº 3:

---

<sup>539</sup> VIZIOLI, Simone H. T. (1998), *op. cit.*, p. 56.

<sup>540</sup> *Idem*, p. 55.

**TABELA Nº 3** – Cidades e estados que sediaram o programa Município-Escola Itinerantes, com destaque para os municípios do Rio Grande do Sul (1970 e 1973)<sup>541</sup>

1970	1971	1972	1973
Chapecó/SC	Ponte Nova/MG	Abaetetuba/PA	Macapá/AP
Porangatu/GO	Altamira/PA	Acará/PA	Aracruz/ES
Capanema/PA	<u>Três de Maio/RS</u>	Almerim/PA	Diamantina/MG
Castanhal/PA	Itabaiana/PB	Breves/PA	Araçuaí/MG
S. J. do Rio	Almenara/MG	S. Domingos do	Alegre/ES
Preto/SP	Marabá/PA	Capim/PA	Salinas/MG
Rubiataba/GO	<u>Uruguaiana/RS</u>	Soure/PA	Valença/RJ
Imperatriz/MA	Paulo Afonso/BA	Cruzeiro do	Pirapora/MG
Arapiraca/AL	Castelo/ES	Sul/AC	Muriaé/MG
Ruy Barbosa/BA	Itaituba/PA	Benjamim	Três Corações/MG
Leopoldina/MG	Tubarão/SC	Constant/AM	Patos de Minas/MG
Propriá/SE	Caxias/MA	Coari/AM	<u>Lajeado/RS</u>
		Eirunepé,AM	Carolina/MA
		Itacoatiara/AM	Monte Alegre/PA
		Nova Aripuanã/AM	Alenquer/PA
		Parintins/AM	Cametá/PA
		Tefé/AM	Brasiléia/AC
		Boa Esperança/MG	Picos/PI
		Patrocínio/MG	S. Bento do
		Poços de	Sul/SC
		Caldas/MG	Carangola/MG
		Monteiro/PB	Eng. Paulo de
		Santana/BA	Frontin/RJ
		Lagarto/SE	
		Itabaiana/SE	
		Joaçaba/SC	
		Apucarna/PR	
		<u>Três Passos/RS</u>	

Apesar do Rio Grande do Sul contar com somente um Município-Escola Permanente, instalado na cidade de Novo Hamburgo, como se percebe, o SERFHAU elegeu, até 1973, quatro municípios gaúchos para serem Municípios-Escola Itinerantes - Três de Maio, Uruguaiana, Três Passos e Lajeado. É importante mencionar que, anteriormente, quando o programa desenvolvia-se ainda sob gestão do SENAM, a cidade de Cachoeira do Sul, no ano de 1969, também seria

<sup>541</sup> *Idem*, p. 57.

escolhida para sediar o projeto.<sup>542</sup> Em adição, o estado foi contemplado, em 1971, com a criação de um dos três CERTAM's instalados no Brasil,<sup>543</sup> com o apoio do governo estadual e da SUDESUL, estabelecido em Novo Hamburgo, já um Município-Escola Permanente. As ações desenvolvidas por essas estratégias no estado serão comentadas mais tarde, quando do exame de documentos publicados na época pelo próprio SERFHAU e SOP.

#### **{4.4 A SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA REGIÃO SUL}**

Com a criação da SUDESUL, pelo Decreto Lei n°. 301, três anos após a instituição do SERFHAU, o Rio Grande do Sul, fora Paraná e Santa Catarina, passou então a contar com outra entidade administrativa autárquica, subordinada ao MINTER, tal como o SERFHAU, para planejar e promover o desenvolvimento da região, além de coordenar as iniciativas federais na área.

De acordo com o Artigo 11, do Capítulo V, do Decreto n°. 66.882, de 1970, que regulamentou a atuação da Superintendência, as funções da SUDESUL eram:

- a) acompanhar o desenvolvimento dos programas, projetos e atividades definidos na programação regional de desenvolvimento;
- b) executar direta ou indiretamente as tarefas que lhe forem atribuídas pelo respectivo planejamento regional;
- c) promover a elaboração e divulgação de estudos e pesquisas e de projetos que interessem ao desenvolvimento da respectiva região;
- d) prestar assistência técnica e financeira a órgãos públicos e privados

---

<sup>542</sup> NED, Antônio Carlos. Evolução dos Projetos denominados "municípios-escola itinerantes". In: BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Seminário Sobre o Ensino no Campo do Desenvolvimento Urbano e Local*. Rio de Janeiro: SERFHAU/MINTER/COPPE/OEA, 1973, p. 43.

<sup>543</sup> Outras cidades que receberam o projeto foram Fortaleza, no Ceará, e Caruaru, em Pernambuco.

incumbidos de executar projetos e realizar serviços previstos no planejamento regional de desenvolvimento.<sup>544</sup>

Apesar de a Superintendência de Desenvolvimento Regional da Região Sul operar em todas as esferas de planejamento, desde a turística, até a educacional, passando pela saúde, sua atuação no âmbito do planejamento urbano no Rio Grande do Sul teve grande destaque, sob coordenação de Antônio Chaves Barcellos.<sup>545</sup> Os anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local, ocorrido em Brasília, em 1971, chamam atenção para o fato de não haver na região, antes da instituição da SUDESUL, uma política de desenvolvimento urbano explicitamente definida; ela era traduzida, dentro das orientações próprias de cada um dos três estados, em projetos setoriais.<sup>546</sup>

A partir de sua criação, portanto, a SUDESUL, através de iniciativas vinculadas ao próprio SERFHAU, firmou convênios com a SOP e com instituições de ensino gaúchas, a exemplo da Universidade do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Universidade Católica de Pelotas. A SUDESUL, através destes acordos, apoiou o CERTAM em Novo Hamburgo e promoveu a implantação do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, conforme será esclarecido em seguida, na análise dos Boletins do SERFHAU.

Além disso, a Superintendência participou da elaboração de estudos, termos de referência e planos para diversas cidades rio-grandenses. Alguns dos documentos que tiveram a participação da SUDESUL são: o Estudo Preliminar para Guaíba, em 1970; os Termos de Referência para a AMESNE (Associação dos Municípios da Encosta Superior Nordeste) e para a AMZOP (Associação dos

---

<sup>544</sup> BRASIL. Decreto nº. 66.882, de 16 de julho de 1970, *Dispõe sobre a competência e a organização do Ministério do Interior e dá outras providências*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 1970. Seção I, parte I.

<sup>545</sup> O arquiteto Antônio Chaves Barcellos foi coordenador do Departamento de Desenvolvimento Local da SUDESUL e assistente técnico do superintendente da entidade.

<sup>546</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local. Anais. Brasília: SERFHAU/MINTER/OEA, 1971, p. 62.

Municípios da Zona de Produção), elaborados ambos em 1973; o Plano de Desenvolvimento Integrado para os Municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, em 1974; o Termo de Referência para a AZONASUL (Associação dos Municípios da Zona Sul), também no ano de 1974; e o Plano Diretor Básico de Desenvolvimento para a Bacia Lagoa Mirim, em 1975.

A Superintendência também iria atuar na promoção de encontros que abordavam o tema do desenvolvimento urbano, como foi o caso do evento que organizou, juntamente, com SERFHAU, SOP e UFRGS, e com a colaboração da OEA: o II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, ocorrido em Porto Alegre em 1972, cujos anais serão analisados mais a frente.

#### **{4.5 ANÁLISE QUALITATIVA DA ATUAÇÃO DO SERFHAU NO ESTADO}**

A fim de se analisar, qualitativamente, a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul, objeto dessa dissertação, buscou-se, primeiro, compreender de que forma deram-se as ações da autarquia federal no estado, ou seja, esclarecer em que âmbito do processo de institucionalização do planejamento urbano na região o SERFHAU interveio.

Após a apreciação do referencial histórico e teórico deste trabalho, ficou claro que a autarquia federal desempenhou atividades em dois contextos principais. O primeiro consistiu na promoção e elaboração de planos diretores que cooptassem aspectos do planejamento urbano integrado e o segundo, no estímulo à implantação do processo de planejamento em si. Dessa maneira, pode-se afirmar que o SERFHAU, no Rio Grande do Sul, atuou tanto na liberação de financiamento, através do BNH ou FIPLAN, para a realização de documentos cingidos pela sua sistemática de ação - ou seja, Estudos ou Relatórios Preliminares, Termos de Referência e os Planos de Ação ou de Desenvolvimento Local Integrado -; quanto

na concessão de assistência técnica aos municípios, entidades e órgãos governamentais que se dirigisse não só à consolidação do processo de planejamento, mas na divulgação de seus instrumentos legais, conceituais e metodológicos junto às prefeituras, meio técnico e acadêmico – esses últimos por meio de convênios, cursos e seminários.

Objetivando o exame das ações do SERFHAU, praticadas no estado, tanto no âmbito da elaboração de documentos, como na assessoria técnica, a pesquisa partiu da análise de diferentes tipos de dados, são eles: (1) o discurso pregado pelo SERFHAU e transmitido aos técnicos locais, (2) as informações oficiais noticiadas pelo governo estadual e (3) a manifestação dos profissionais da época acerca das questões ligadas ao planejamento urbano integrado.

O acervo documental que corrobora com a dissertação, portanto, corresponde a fontes primárias e secundárias, obtidas na Biblioteca da Faculdade de Arquitetura da UFRGS, na Biblioteca da Secretaria Municipal de Urbanismo de Porto Alegre (SMURB), no Arquivo Histórico Público do Estado do Rio Grande do Sul, no Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho e no próprio acervo da SOP.

Baseando-se na busca pelas informações acima explicitadas, foram delimitados quatro tipos de materiais para o exame qualitativo do objeto desta pesquisa: os Boletins Informativos publicados, mensalmente, pelo SERFHAU e os programas e relatórios dos Cursos de Orientação Metodológica para Elaboração de Planos Diretores, ocorridos entre 1973 e 1975 - em que foi possível analisar o discurso do SERFHAU e quais as diretrizes metodológicas que ele queria transmitir aos técnicos locais; os Relatórios Anuais da SOP, divulgados no período de existência da autarquia federal, de 1964 a 1975 – nos quais se tem notícia das atividades e serviços relativos ao planejamento urbano desempenhadas pelo poder estadual; e, finalmente, os anais do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, promovido com o auxílio do SERFHAU

e SOP, em 1972 – onde estão reunidas as avaliações de técnicos e acadêmicos sobre iniciativas objetivando o desenvolvimento urbano no estado.

Adicionalmente, com a finalidade de completar ocasionais lacunas deixadas pelos documentos verificados, levantaram-se textos com interpretação ou avaliação do desempenho do SERFHAU no estado, publicados no recorte temporal compreendido pelo trabalho por agentes que participaram do processo de institucionalização do planejamento urbano integrado na região, a exemplo de técnicos, professores e outros profissionais ligados à questão urbana. As informações complementares contidas nestes exames críticos foram, assim, interpostas ao longo do quarto capítulo.

Os *Boletins Informativos do SERFHAU* consistiram em quase oitenta números editados, mensalmente, pelo órgão, desde 1968 até o ano de 1974. Nestas publicações, a autarquia divulgava informações relativas à sua atuação geral no Brasil. Constavam nestas edições, desde os municípios contemplados pelo financiamento de PDI's ou pelo projeto "Municípios-Escola", até o programa de encontros promovidos pela entidade, passando, inclusive, por textos esclarecendo a função das superintendências regionais, clarificando aspectos da política do BNH e do II PND. Ao expor as falas do Ministro do Interior, do Superintendente do SERFHAU e de pessoas responsáveis por coordenar a política de desenvolvimento urbano no país, os Boletins eram responsáveis também por divulgar o discurso oficial do órgão com relação ao planejamento urbano integrado e propagar seus mecanismos de ação. Foram examinados os trinta e três Boletins localizados na biblioteca da Faculdade de Arquitetura, da UFRGS, publicados a partir de setembro de 1970 até setembro de 1974.<sup>547</sup>

Com relação aos relatórios de atividades divulgados pela *Secretaria de Obras Públicas do estado*, foram localizados materiais de quase todos os anos do período

---

<sup>547</sup> Foram encontrados as edições de nº 30 – 32, nº 34, nº 38 – 46, nº 48 – 51, nº 53, nº 55, nº 58, nº 60, nº 62, nº. 63, nº 65, nº 67 – 71, nº 73 – 75 e nº 78.

em que o SERFHAU atuou no Rio Grande do Sul, com exceção de dois anos. Os exemplares foram levantados tanto no acervo da própria SOP, quanto no Arquivo Público do RS. Os documentos tinham como função relatar as iniciativas promovidas pelo órgão estatal durante o ano para as autoridades. Tais exposições serviam tanto para prestar conta perante o poder público, quanto para justificar eventuais dificuldades ou solicitações por parte da Secretaria. As atividades informadas nos relatórios da SOP iam desde descrições das suas atribuições, relação dos municípios beneficiados por ela e narração de projetos em andamento realizados pela Secretaria em conjunto com outras entidades, até considerações sobre a metodologia e sua sistemática de ação. A relevância da análise deste material reside no fato dele representar um canal de divulgação da trajetória da Secretaria e, portanto, um meio de compreender a verdadeira relação desta com o SERFHAU e, ainda, entender a formação do aparato institucional que sustentou as iniciativas em prol do planejamento urbano desempenhadas no estado.

O terceiro documento analisado, os *anais do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*, corresponderam a uma significativa fonte para essa pesquisa, pois foram organizados em um momento, a partir de 1970, em que a atuação do SERFHAU encontrava-se ampliada no estado, sobretudo, em decorrência da instalação de sua Coordenadoria Regional na capital, Porto Alegre. O encontro de 1972, apoiado pela SUDESUL, SOP, SERFHAU, UFRGS, ao contar com a participação não só de técnicos e acadêmicos, mas também de personalidades atuantes em nível nacional, no âmbito do planejamento e desenvolvimento urbanos, serviu como o pano de fundo para inúmeros debates dos especialistas a respeito das estratégias para formulação de uma eficaz política de desenvolvimento urbano e ainda para as discussões sobre eventuais falhas ou dificuldades de ação dos órgãos governamentais acerca do planejamento local e regional.

Finalmente, a investigação dos *Cursos de Orientação Metodológica para Elaboração de Planos Diretores* consistiu no exame de relatórios e programas divulgados nas três edições do evento, entre os anos 1973 e 1975, que, ao descrever o cronograma e as atividades realizadas durante os cursos, esclareciam a metodologia adotada na época para a elaboração dos planos diretores no estado. Pelo evento ser patrocinado pelo CERTAM, além da SOP, pode-se afirmar que o encontro, indiretamente, incorporou princípios do planejamento urbano integrado defendidos pelo próprio SERFHAU, ao passo que, como já foi mencionado, o CERTAM de Novo Hamburgo correspondia a uma iniciativa da autarquia federal.

#### **{4.6 BOLETINS INFORMATIVOS DO SERFHAU}**

Ao se analisar os Boletins Informativos publicados pelo SERFHAU, levantou-se informações referentes a diversas particularidades no desempenho de suas atividades no estado. Além de dados relativos aos municípios que foram contemplados pelo financiamento de planos diretores, obtiveram-se informes acerca das cidades gaúchas que receberam projetos como o "Município-Escola" e o CERTAM. Também foram desvendados mais aspectos da atuação da SUDESUL no Rio Grande do Sul, principalmente no que diz respeito às ações executadas em conjunto com o SERFHAU e suas estratégias de desenvolvimento urbano no nível regional. Os textos ainda auxiliam no esclarecimento de convênios firmados com instituições de ensino e demais órgãos rio-grandenses para a promoção de estudos, eventos e cursos.

O Boletim do SERFHAU logo chama atenção para as atividades desempenhadas pelo órgão. A publicação insiste que a autarquia não é uma entidade executiva, ou seja, ela concentra suas ações no fornecimento de diretrizes gerais, orientação técnica e obtenção financiamento para elaboração dos planos:

As atividades do SERFHAU consistem na proposição de normas, roteiros básicos e padrões de desempenho, além da realização de estudos e análises de projetos, complementada com a assistência técnica às municipalidades e promoção do treinamento de seu pessoal.<sup>548</sup>

Além disso, sustenta-se que, no Rio Grande do Sul, o órgão contaria com a colaboração da SUDESUL e dos governos estadual e municipais, “sendo apreciável o resultado desse esforço na região, quase toda coberta por associações de municípios conscientizados para o planejamento ante a política implantada”.<sup>549</sup>

No que diz respeito à atribuição do SERFHAU como intermediador de financiamento, a edição n°. 34 do Boletim, de janeiro de 1971, trouxe um balanço dos municípios que receberiam esta concessão naquele mês. Os recursos tinham como fim a elaboração de Cadastro Técnico Municipal (CTM), Relatório Preliminar (RP), Plano de Ação Integrada (PAI) ou Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI).<sup>550</sup> Caxias do Sul é a segunda citada na lista, conforme Tabela n° 4. A publicação também traz a relação dos municípios que foram contemplados de 1967 até dezembro de 1970, nenhum núcleo urbano gaúcho, contudo, é mencionado. Portanto, de acordo com a tabela publicada pelo documento, a cidade serrana gaúcha foi o primeiro núcleo urbano no Rio Grande do Sul a ser beneficiado com recursos da autarquia federal no estímulo à elaboração dos materiais mencionados acima. Juntamente com o valor a ser despendido, a lista ainda apresenta a que tipo de documento destina-se o financiamento, bem como a população a ser favorecida. No caso de Caxias, o recurso deu-se para a elaboração do Cadastro Técnico Municipal.

---

<sup>548</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim ... (Dezembro, 1971), op. cit., p. 141.

<sup>549</sup> *Ibidem*.

<sup>550</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 34, jan. 1971, p. 10.

**TABELA Nº 4 –** Relação dos financiamentos concedidos pelo SERFHAU com relação das municipalidades beneficiadas e tipos de planos de cada semestre (janeiro de 1971)<sup>551</sup>

Nº.	MUNICÍPIO	UF	PLANO	DATA	VALOR FINANC. (CR\$)	POPULAÇÃO BENEFICIADA
1	Maceió	AL <sup>552</sup>	PDLI	22/10/70	478.148,83	221.250
2	Caxias do Sul	RS	CTM	3/12/70	296.000,00	110.241
3	Niterói	RJ <sup>553</sup>	CTM	10/12/70	449.600,00	303.575
4	Almenara	RJ	RP	22/12/70	20.000,00	38.319
5	Grande Niterói	RJ	PDLI	14/1/71	1.222.890,40	793.437
6	Goiânia	GO <sup>554</sup>	CTM	14/1/71	1.999.198,40	345.085
TOTAIS PARCIAIS					4.465.837,63	1.811.907

O Boletim ainda traz a relação dos municípios que tiveram (Tabela nº 5) e estão tendo (Tabela nº 6) assistência técnica do SERFHAU visando à realização de Termos de Referências. Caxias (ordem 2) aparece, novamente, além da cidade de São Gabriel (ordem 3) e Novo Hamburgo (ordem 6).

**TABELA Nº 5 –** Assistência técnica fornecida pelo SERFHAU visando à elaboração dos Termos de Referência para Plano de Desenvolvimento Integrado (até 1971)<sup>555</sup>

Nº.	MUNICÍPIO	UF	TERMO DE REFER. (PARA)	VALOR (CR\$)	POPULAÇÃO BENEFICIADA
1	Manaus	AM <sup>556</sup>	PDLI	30.000,00	249.797
2	Caxias do Sul	RS	PAI	8.500,00	110.241
3	São Gabriel	RS	PAI	6.000,00	54.202
4	São Luís	MA <sup>557</sup>	PDLI	-	218.783
5	Olinda	PE <sup>558</sup>	PDLI	-	119.458
TOTAL PARCIAL				44.500,00	752.481

<sup>551</sup> *Ibidem.*

<sup>552</sup> Alagoas

<sup>553</sup> Rio de Janeiro

<sup>554</sup> Goiás

<sup>555</sup> *Ibidem.*

<sup>556</sup> Amazonas

<sup>557</sup> Maranhão

<sup>558</sup> Pernambuco

**TABELA N° 6** - Assistência técnica fornecida pelo SERFHAU visando à elaboração dos Termos de Referência para Plano de Desenvolvimento Integrado (em fase de execução, janeiro de 1971)<sup>559</sup>

N°.	MUNICÍPIO	UF	TERMO DE REFER. (PARA)	VALOR (CR\$)	POPULAÇÃO BENEFICIADA
5	Belém	PA <sup>560</sup>	PDLI	75.000,00	563.996
6	Novo Hamburgo	RS	PDLI	25.000,00	63.113
7	Caruarú	PE	PDLI	20.000,00	115.414
8	Piracicaba	SP <sup>561</sup>	PDLI	40.000,00	137.184
9	Campina Grande	PB <sup>562</sup>	PDLI	25.000,00	157.149
10	Florianópolis	SC <sup>563</sup>	PDLI	15.000,00	130.012
11	Resende	RJ	PAI	18.000,00	64.950
12	Rondonópolis	MT <sup>564</sup>	PAI	18.000,00	33.749
13	Porto Velho	RD <sup>565</sup>	PAI	30.000,00	83.178
14	Afonso Cláudio	ES <sup>566</sup>	PAI	20.000,00	63.768
15	Angra dos Reis	RJ	PAI	12.000,00	38.297
TOTAL PARCIAL				298.000,00	1.450.810

Menos de um mês após da divulgação destas tabelas, em texto publicado pela edição n°. 42, enunciou-se que Seno Cornely afirmou, em relatório encaminhado em julho, que já estariam em curso o PAI de Caxias do Sul e São Gabriel e o PDLI de Novo Hamburgo. Para este último foi contratada a empresa de consultoria "URPLAN, Empresa de Planejamento Urbano e Arquitetura S.A.", que contava com profissionais de diversas especialidades na equipe, cujo diretor de projeto era Francisco Danilo Landó, o coordenador, Gervásio Neves e a sub-coordenadora, Maria Soares de Almeida. Para o plano de São Gabriel, um acordo foi firmado com a empresa "ASTECC, Assessoria Técnica-Econômica Ltda."

<sup>559</sup> *Idem*, p. 11.

<sup>560</sup> Pará

<sup>561</sup> São Paulo

<sup>562</sup> Paraíba

<sup>563</sup> Santa Catarina

<sup>564</sup> Mato Grosso

<sup>565</sup> No documento oficial consta RD, embora o correto seja RO, sigla do estado de Rondônia.

<sup>566</sup> Espírito Santo

Finalmente, para Caxias do Sul, a empresa escolhida foi a “URBASUL, Equipe de Urbanismo Ltda.”, composta por Demétrio Ribeiro, Roberto Veronese e Carlos Fayet. O Boletim também informou que para o plano de Caxias foram investidos 800 mil cruzeiros, despendidos na implantação do Cadastro e do PAI da cidade.

Com a presença do Sr. Mário Dias Lopes, Secretário-Geral do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), Prefeito de Caxias, Sr. Mansueto Serafini, Sr. Seno Cornely, Coordenador do SERFHAU para a Região Sul, representantes do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, da SUDESUL e autoridades municipais, foi assinado convênio entre o órgão do Ministério do Interior e aquela municipalidade, através do qual o SERFHAU financiará 800 mil cruzeiros para a elaboração e implantação do Cadastro Técnico Urbano e Plano de Ação Imediata. Com a implantação do cadastro técnico a Prefeitura terá possibilidades de aumentar sua receita tributária em mais de 50% do que arrecada atualmente. O contrato prevê seis meses de carência e 6 anos para amortização. Os trabalhos foram contratados com a URBASUL, em regime de consórcio com as firmas especializadas ECAPLAN, PRODASA e PROPEC. Com mais essa programação, o SERFHAU vem dar continuidade à política nacional do Ministério do Interior que tem por meta o desenvolvimento local e micro-regional integrado e de assistência técnica aos municípios.<sup>567</sup>

O Coordenador do SERFHAU-Sul assegurou que estariam em andamento ainda os pedidos de financiamento para planos de desenvolvimento e termos de referência para a Associação de Municípios de Grande Santa Rosa (AMGSR)<sup>568</sup> e para a Associação dos Municípios do Vale do Jacuí Centro (AJACE); este último com o apoio da Superintendência de Desenvolvimento Regional da Região Sul: “com a SUDESUL [João Cunha Carpes, Secretário de Economia do Município] manteve os primeiros contatos para que aquele órgão venha a financiar o Plano de

---

<sup>567</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 43, out. 1971, p. 48.

<sup>568</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 42, set. 1971, p. 11.

Desenvolvimento dos Municípios que compõem a AJACE, com vistas ao desenvolvimento imediato daqueles Municípios”.<sup>569</sup>

Também estava em desenvolvimento o chamado “Projeto Sudoeste I”, que abrangia 19 municípios do sudoeste gaúcho. Ele compreendia ações de desenvolvimento econômico e urbano na micro-região, realizados em conjunto com a SUDESUL, como explicita a passagem a seguir:

Estudos complementares indicaram os locais adequados à implantação dos projetos-pilotos, a saber: São Pedro do Sul, para as atividades agrícolas e Santana do Livramento, para atividades pecuárias. Os resultados positivos de ambos os projetos estão servindo para incrementar a produtividade na própria área experimental e representando informações básicas para a extensão do planejamento a outros pontos. O projeto de desenvolvimento, previsto como terceira etapa pelo Plano Diretor, foi implantado no município de Alegrete, considerado o mais representativo de toda a região do Projeto Geral. Mais que um simples projeto de desenvolvimento, reputamos o que a SUDESUL está realizando em Alegrete, por seu ineditismo quanto à técnica de planejamento e pelos efeitos que já se fazem sentir, um trabalho vigoroso, que poderá ser estendidos a outras áreas do País [...].<sup>570</sup>

Não foi possível determinar o total de cidades beneficiadas com recursos através do SERFHAU, pois não se teve acesso a todas as edições do Boletim. Há grande destaque, entretanto, no n.º. 38 do Informativo, em maio de 1971, no valor a ser investido no estado. Segundo a nota “Municípios gaúchos terão financiamento do SERFHAU”:

Cerca de três milhões de cruzeiros serão aplicados pelo SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) no desenvolvimento de Municípios do Rio Grande do Sul. A informação foi prestada pelo Superintendente Léo Serejo Pinto de Abreu que esteve naquele Estado para assinar convênio de assistência aos municípios e manter

---

<sup>569</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Outubro 1971), *op. cit.*, p. 48.

<sup>570</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Dezembro 1971), *op. cit.*, 45 p. 137.

contatos com a administração estadual. Com o Governador Euclides Triches, foram definidos os planos de trabalho entre o SERFHAU e aquele Estado.<sup>571</sup>

Com relação às atribuições do SERFHAU no âmbito da assistência técnica, mediante a formação dos técnicos municipais, os boletins publicados pelo órgão clarificam, principalmente, as atividades desenvolvidas em Novo Hamburgo. Escolhido para sediar um dos CERTAM's, ação desenvolvida através do Departamento de Assistência aos Municípios (DAM) da autarquia federal, na cidade já havia sido implementado o projeto Município-Escola Permanente, que, segundo o Informativo do SERFHAU, publicado em setembro de 1971, “[...] está em plena atividade, tendo iniciado dia 2 de agosto o treinamento de técnicos de outros Municípios sobre contabilidade e orçamento. No dia 9, foi iniciado um curso sobre os mesmos temas, contando com representação de vários Municípios”.<sup>572</sup> Sobre a escolha de Novo Hamburgo para o novo programa:

Com base na experiência dos Municípios-Escola de Valinhos e São José do Rio Preto, o SERFHAU iniciou, em 1971, a montagem de Centro de Treinamento em Administração Municipal – CERTAM –, já estando instalados e em funcionamento o CERTAM de Novo Hamburgo – RS, em convênio com a Prefeitura daquele Município do Estado do Rio Grande do Sul, que terá suas atividades consolidadas em 1972, com a colaboração da SUDESUL e do Governo do Estado [...].<sup>573</sup>

O CERTAM de Novo Hamburgo era uma iniciativa de impacto regional, pois recebia funcionários municipais de Santa Catarina e Paraná, além do Rio Grande do Sul. Numerosos técnicos provenientes destes três estados foram favorecidos pela concessão de bolsas de estudos pelo SERFHAU para freqüentarem aulas no

---

<sup>571</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 38, mai. 1971, p. 29.

<sup>572</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Setembro 1971), *op. cit.*, p. 15.

<sup>573</sup> *Idem*, p. 8

município gaúcho, conforme apresenta o prefeito da cidade, Alceu Mossmann, no Boletim de outubro de 1971: “com esta medida o SERFHAU visa fomentar o movimento municipalista e aprimorar as condições técnicas do funcionalismo municipal dos Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná, tendo o apoio da SUDESUL e, em nosso Estado, do Governo Estadual”.<sup>574</sup>

A publicação serfhalina, outrossim, destaca as ações promovidas nos Municípios-Escola Itinerantes: “além de assessorar os Prefeitos e Câmaras Municipais na execução das Reformas Administrativas, as equipes técnicas do SERFHAU realizam cursos para os servidores das Prefeituras das regiões beneficiadas”.<sup>575</sup> No Informativo de maio de 1971, informa-se que foram encerradas as atividades naquele mês do Município-Escola Itinerante Três de Maio para serem iniciadas, logo a seguir, em Uruguaiana.<sup>576</sup>

Além das aulas ministradas nas cidades sedes dos projetos acima citados, de seminários sobre a temática das regiões metropolitanas e de palestras realizadas pelo Coordenador Seno Cornely na Universidade de Santa Maria e na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), conforme atesta o Boletim n°. 38,<sup>577</sup> a autarquia federal iria promover, igualmente, diversos outros cursos, objetivando a capacitação do meio técnico. Desta maneira, foram firmados convênios não só com a SUDESUL, mas também com professores da UFRGS.

Um desses exemplos é o V Congresso de Administração Financeira Municipal, que ocorreu no próprio município de Novo Hamburgo. O encontro reuniu mais de 300 técnicos dos três estados da região sul, de acordo com o Boletim Informativo do SERFHAU, e contou com a presença do Superintendente do

---

<sup>574</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Outubro 1971), *op. cit.*, p. 48.

<sup>575</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Setembro 1971), *op. cit.*, p. 9.

<sup>576</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Maio 1971), *op. cit.*, p. 9.

<sup>577</sup> *Ibidem.*

SERFHAU, Leo Serejo Pinto de Abreu, que, na ocasião, firmou contratos para a realização de Termos de Referência para a Associação dos Municípios da Fronteira Oeste e dos Municípios do Vale do Jaguarí.<sup>578</sup>

Sob o título de “Porto Alegre harmoniza com o modelo ideal do desenvolvimento urbano”, a 43ª edição da revista noticia a realização do ciclo de palestras V Semana Social do RS, cuja promoção deu-se por meio do ISCRE (Instituto Social Cristão de Reforma de Estruturas), com apoio técnico e financeiro do SERFHAU. Além de contar com a conferência de técnicos dos órgãos locais de planejamento, professores, de Seno Cornely e de Henrique Brandão Cavalcanti, então Secretário-Geral do Ministério do Interior, o evento também recebeu a presença de Marco Antonio Cuevas, técnico de urbanismo junto a OEA e assessor do SERFHAU no Rio de Janeiro. Com relação ao tema das palestras, “Instrumentos da Cidade para Promover o Ambiente Ideal ao Desenvolvimento”, o último afirmou que o assunto “[...] consta de uma série de instrumentos que estamos preparando juntamente com o SERFHAU para propor uma política nacional de desenvolvimento urbano. Através destes esperamos orientar o desenvolvimento das cidades para que sirvam de apoio ao desenvolvimento econômico da Nação”.<sup>579</sup> Sobre o estado, Cuevas ainda acrescenta:

A estrutura geral do Estado é demais interessante. Não há, para surpresa nossa, concentração excessiva na capital, como ocorre em outros Estados deste e de outros países. Esta, como as demais cidades do interior, formam excelente rede média, permitindo assim um trabalho equilibrado. É necessário, isto sim, consolidar esta rede, ampliando-a ainda mais. Quanto à sua estrutura urbana, goza o RS de posição de destaque em relação aos demais Estados brasileiros, não só no setor urbano, como também no campo social e financeiro.<sup>580</sup>

---

<sup>578</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Setembro 1971), *op. cit.*, p. 15.

<sup>579</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Outubro 1971), *op. cit.*, p. 31.

<sup>580</sup> *Ibidem.*

Outro destaque é a transcrição do discurso do Ministro do Interior, Costa Cavalcanti, na abertura do I Seminário de Integração e Desenvolvimento da Região Sul, onde ele retoma a experiência da SUDESUL e comenta sobre as diretrizes da entidade na região sul. Apesar da passagem ser longa, ela vale à pena ser compartilhada:

Embora relativamente próspera, com renda equivalente a 18% do montante nacional numa área inferior a 7% do território brasileiro, a macrorregião compreendida pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul não poderia ser deixada ao sabor de sua maneira espontânea, em termos de região. Tivesse o Governo Federal decidido não intervir no seu progresso de crescimento, este possivelmente prosseguiria, mas a um maior curso. Pagaríamos o preço da lentidão, do desacerto de medidas isoladas, de gastos paralelos, da não melhor aplicação de recursos e, sobretudo, de desencontradas políticas de desenvolvimento. Este é o sentido essencial e o objetivo precípua que presidiu à criação, em 1967, da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul – SUDESUL – em forma de autarquia vinculada ao Ministério do Interior, com a atribuição específica de planejar e coordenar o desenvolvimento regional, promovendo e acelerando a ascensão econômica e o bem-estar social das populações do Extremo-Sul. Em menos de cinco anos de atividades, a SUDESUL mostra a sua presença em muitos dos setores produtivos da sociedade sulina. Utilizando uma metodologia específica, em que a técnica de planejamento se alia à tática de ação. A SUDESUL sabe que não basta planejar o desenvolvimento para que este se faça; é indispensável que os planos sejam postos em execução. [...] Adverte-se de que, por mais e melhor se planeje, pouco ou nada valerá o nosso esforço criativo se não soubermos concretizar o idealizado e só projetar o que for realizável. Seguindo diretrizes em que a técnica de ação está na exequibilidade dos planos, a SUDESUL vem cumprindo seu programa de trabalho, entrosada com os demais órgãos públicos e instituições particulares, numa progressão de atividade resultante, em boa parte, do revigoração que lhe proporciona o apoio cada vez maior do Banco de Desenvolvimento do Extremo-Sul.<sup>581</sup>

---

<sup>581</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Dezembro 1971), *op. cit.*, p.135.

Por fim, os boletins informativos do SERFHAU ainda tecem considerações sobre a atuação da SUDESUL, propriamente. Ela empenhava-se “[...] além das atividades inerentes à programação própria, em entrosar as três esferas governamentais entre si, articulando sua ação com a particular, sempre numa perspectiva de desenvolvimento regional harmonizando com o modelo brasileiro”.<sup>582</sup> Ainda de acordo com a publicação, a Superintendência teve, sucessivamente, suas funções ampliadas, aprimorando seus mecanismos de trabalho, especializando-se em estudos técnicos, pesquisas, formulação de políticas, estratégias de ação e promovendo encontros e convênios.<sup>583</sup>

Com relação a este último, a Superintendência, juntamente com o governo do Rio Grande do Sul e SERFHAU, firmou um acordo com a UFRGS, através do GAPUR (Gabinete de Planejamento Urbano e Regional), com a finalidade de estabelecer uma política conjunta de desenvolvimento urbano para o estado e fixar metas de crescimento urbano. A instituição de ensino seria responsável por realizar levantamentos e análises sobre a dinâmica urbana e, assim, propor novas alternativas para seu controle. Com base nesses estudos, e fundamentado na realidade das micro-regiões gaúchas, seria promovido o desenvolvimento regional a partir do planejamento urbano integrado, conforme alude o Informativo do SERFHAU:

Com referência ao Plano de Desenvolvimento Local Integrado, ora em plena implementação na área regional, definimo-lo como instrumento hábil a promover o desenvolvimento econômico e social de microrregiões homogêneas. Através dele, pela interveniência das associações de municípios, a realidade será conhecida, os objetivos traçados, adotadas diretrizes de desenvolvimento, e programadas as medidas de governo para concretizar seus objetivos, e conciliando os interesses de

---

<sup>582</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 41, ago. 1971, p. 12.

<sup>583</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 44, nov. 1971, p. 20.

crescimento local com os regionais e nacionais. Por meio deste Plano, o Ministério torna acessíveis aos governos municipais os instrumentos técnicos e financeiros adequados ao desempenho de que sua missão, ao tempo em que procura capacitá-los a adotar o planejamento integrado como processo normal de governo.<sup>584</sup>

A iniciativa faria parte da implantação do Sistema de Desenvolvimento Integrado. O projeto, assinado em 1971, teve a cooperação do SERFHAU, SUDESUL e dos governos gaúcho e catarinense, e estabeleceu um acordo onde seria realizado

[...] a elaboração de estudos e planos dos municípios, micro-regiões e regiões metropolitanas situadas na área dos Estados, propiciando-lhes a necessária assistência técnica; a colaboração na feitura de planos integrados ou projetos setoriais considerados de grande relevância para os interesses locais e regionais; participação com recursos humanos e materiais no aperfeiçoamento de pessoal técnico no campo do planejamento local integrado e assuntos correlatos; manutenção de intercâmbio de informações e dados técnicos; promoção de medidas necessárias à implantação de programas recomendados pelos planos elaborados em decorrência do Acordo.<sup>585</sup>

É importante ainda ressaltar a consolidação de um termo aditivo firmado por Cornely, Paulo Melro, da SUDESUL, e pelo governador do estado do Rio Grande do Sul, Euclides Triches, no final de 1970. Ele reconsiderava alguns aspectos do acordo entre as entidades em relação à assistência técnica prestada pela SUDESUL e pelo SERFHAU aos municípios gaúchos. O documento determinava “[...] que seja dada assistência técnica a programas e projetos de desenvolvimento regional e local aos municípios e outras entidades, obedecendo, porém, às normas estabelecidas pelos

---

<sup>584</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Agosto 1971), *op. cit.*, p. 12.

<sup>585</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano III, n. 31, out. 1970, p. 14.

planos de desenvolvimento integrado".<sup>586</sup> O termo também dispõe que a administração direta e indireta do Estado e do setor privado, referente aos assuntos de política do desenvolvimento regional e local, serão conduzidos pelos técnicos da SUDESUL, SERFHAU e Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas do estado.

Conforme ficou claro, os informes publicados pelos Boletins Informativos do SERFHAU constituem um importante documento na apreciação das atividades e discursos promovidos e divulgados pela autarquia, durante seu período de atuação no estado. Por ser um veículo de comunicação oficial do órgão, porém, é necessário ter cautela no exame de suas informações. Por isso, com o intuito de ponderar os dados obtidos e conhecer a trajetória do SERFHAU no Rio Grande do Sul por uma diferente perspectiva, como, por exemplo, pela ótica do governo estadual - representado pela SOP -, serão analisados a seguir os Relatórios da Secretaria de Obras Públicas.

#### **{4.7 RELATÓRIOS DE ATIVIDADES ANUAIS DA SOP}**

Na busca realizada no acervo da SOP por exemplares divulgados no recorte temporal deste trabalho, em junho de 2013, foram encontrados os relatórios de atividades do órgão atinentes ao período de 1964 a 1975, com exceção dos anos de 1971 e 1974.<sup>587</sup> Os documentos eram publicados anualmente e reuniam todas as atividades prestadas pela instituição no período, bem como de suas entidades conveniadas. Para uma melhor compreensão e contraponto da apreciação dos relatórios, resgata-se aqui as atribuições da Secretaria no início dos anos 1970; elas, de acordo com Roberto de Azevedo e Souza, antigo técnico da SOP, consistiam em:

---

<sup>586</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Dezembro 1971), *op. cit.*, p. 40.

<sup>587</sup> Localizou-se relatórios avulsos dos anos 1972, 1973 e 1975. Os relativos aos demais períodos, foram encontrados em volumes compilados: de 1963 – 1966 e de 1967 a 1970.

- I - Elaborar e implantar programas de desenvolvimento regionais e local do Estado;
- II - Orientar a administração direta e indireta do Estado e o setor privado em assuntos de política de desenvolvimento regional e local, bem como adotar medidas que permitam sua execução e controle;
- III - Promover o relacionamento com os órgãos federais, municipais e de outros Estados, que atuem na área de desenvolvimento regional e local;
- IV - Dar assistência técnica a programas e projetos de desenvolvimento regional e local no que se refere à formulação e implantação dos mesmos, promover a integração e a realização dos referidos programas, projetos setoriais, estatais e privados que contribuam, conjunta ou isoladamente, para a colimação de metas do Governo do Estado;
- V - Prestar assistência técnica aos municípios, Associações de Municípios e outras entidades, para implantação dos planos de desenvolvimento integrado;
- VI - Elaborar e implantar programas e projetos de obras públicas e edificações de órgãos da administração estadual direta, promovendo a fiscalização e execução das obras e edificações, ou coordenando e supervisionando a adjudicação das mesmas a terceiros;
- VII - Promover, em caráter permanente, a manutenção dos prédios públicos.<sup>588</sup>

O exame dos relatórios deu-se de forma cronológica, ou seja, respeitando a ordem de publicação dos mesmos. Ao realizar a análise desta maneira, acredita-se que foi possível observar com mais clareza o impacto da criação do SERFHAU no Rio Grande do Sul, além de acompanhar, ao longo dos onze anos da trajetória da autarquia federal no estado, o avanço gradual da articulação entre as duas instituições.

---

<sup>588</sup> SOUZA, Roberto de Azevedo e. Estrutura para um Sistema de Planejamento Integrado In: RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. *II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*. Anais. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1, pp. 317-331, p. 327.

### {4.7.1 RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1963 – 1966}

O relatório inicia com a discriminação dos serviços executados pela Divisão de Planejamento e Urbanismo (DPU), entre 1963 e dezembro de 1966,<sup>589</sup> conforme mostra Tabela nº 7. É interessante notar que neste momento ainda se elaboravam Expedientes Urbanos e Pré-Planos, como será visto mais adiante, para os municípios gaúchos, documento baseado nos estudos publicados por Paiva na década de 40.<sup>590</sup>

**TABELA Nº 7 –** Relação dos Serviços executados pela DPU (1963 – 1966)<sup>591</sup>

SERVIÇOS	DESTINO	QUANT.
I – Levantamentos topográficos e cadastrais	a) Projeto de paisagismo -	31
	b) Plano diretor	52
	c) Diversos	5
II – Projetos e Plano Elaborados	a) Praça	22
	b) Plano diretor e expansão de plano	33
	c) Arquitetura	7
	d) Diversos	4
III – Levantamento de dados para planejamento urbano	a) Expediente urbano	18

A Divisão de Planejamento e Urbanismo correspondia ao departamento da SOP que coordenava as ações de planejamento urbano. A DPU compreendia a Seção de Topografia, que se inteirava da realização dos levantamentos topográficos; a Seção de Planejamento Regional; e a Seção de Assistência Técnica, responsável por auxiliar na orientação e implementação dos planos diretores finalizados. No

---

<sup>589</sup> Apesar da análise do acervo documental limitar-se ao intervalo entre 1964 e 1975, pelo relatório dos anos de 1964, 1965 e 1966 encontrarem-se compilado com o de 1963, realizou-se o exame integral do documento, ou seja, levando em consideração as atividades da SOP em todo o período abordado pelo referido material.

<sup>590</sup> "Um plano de urbanização", de 1943, por José Loureiro da Silva e Edvaldo Pereira Paiva.

<sup>591</sup> Autoria própria através de dados do Relatório de Atividades da SOP, 1963 – 1966. RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Relatório de Atividades da Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas, 1963 – 1966*. Porto Alegre: SOP, 1966.

relatório, foi divulgada uma lista das cidades que eram atendidas pela Seção, durante 1965, através das Residências da SOP<sup>592</sup> ou por meio da sede, em Porto Alegre,<sup>593</sup> como esclarece a Tabela nº 8:

**TABELA Nº 8 – Municípios assessorados pela Seção de Assistência Técnica da SOP na implementação e orientação de seus planos diretores (1965)<sup>594</sup>**

ATENDIDOS PELAS RESIDÊNCIAS	ATENDIDOS PELA SEDE
Aratiba	Casca
Cachoeira do Sul	Feliz
Carlos Barbosa	Gramado
Espumoso	Nova Petrópolis
Sanaduva	Nova Prata
Tapejara	Panambi
Tapera	Piratini

Já a Seção de Planejamento Regional elaborou uma relação dos planos em andamento no mesmo ano, conforme enumera a Tabela nº 9, a seguir:

**TABELA Nº 9 – Planos Diretores em elaboração pela Seção de Planejamento Regional (1965)<sup>595</sup>**

MUNICÍPIO	SITUAÇÃO
Arroio do Meio	Concluído o Pré-Plano
Barra do Ribeiro	Concluído o Pré-Plano
Guaíba	Em estudo
Guarani das Missões	Iniciado o Pré-Plano
Santo Augusto	Concluído o Pré-Plano
Charqueadas	Iniciado o Pré-Plano
Casca	Em fase final
Carlos Barbosa	Em fase final

<sup>592</sup> As Residências da SOP, como foram elucidadas no Capítulo 2 deste trabalho, estavam distribuídas em diversas cidades do estado. Segundo o Relatório de 1963 – 1966, elas já estava sediadas em 28 municípios. As entidades eram coordenadas por um arquiteto ou engenheiro que as dirigiram técnica e administrativamente, alertando à SOP sobre o andamento dos trabalhos e promovendo a articulação desta Secretaria com as demais prefeituras locais. RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado (1966), *op. cit.*, s/n.

<sup>593</sup> RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado (1966), *op. cit.*

<sup>594</sup> *Idem*, s/n.

<sup>595</sup> *Idem*, fl. 5.

Serafina Corrêa	Concluído e aprovado
Rio Grande	Elementos iniciais, aguardando o início
Machadinho	Suspensão
São José do Ouro	Suspensão
Santa Bárbara	Suspensão
Santa Maria	Iniciado levantamento cadastral
Pelotas	Aguardando o início
Caxias do Sul	Aguardando o início

Apesar de a SOP ter diversos planos encaminhados ou em andamento, o então chefe da Seção de Planejamento Regional, Nelly Martins, destacou que o órgão vinha recebendo solicitações, por parte dos municípios, muito superior à sua capacidade, e a situação era ainda mais grave considerando as crescentes emancipações.<sup>596</sup> Por isso, a partir de 1966, a Divisão restabeleceu seus critérios de ação, ponderando os seguintes argumentos:

Considerando que o atendimento é feito segundo critérios de ordem cronológica dos pedidos; considerando que este critério não nos fornece o melhor conhecimento das regiões em que se situam tais municípios, imprescindíveis aos planejamentos regionais; considerando que este sistema não proporciona o melhor aproveitamento do deficiente (em número e diversidade) recurso humano da DPU; considerando que este atendimento é feito sem nenhum compromisso por parte das municipalidades quanto à aprovação, por Lei Municipal, dos Planos Diretores, bem como a sua observância ou execução; considerando que o fato anteriormente citado constitui um desperdício por parte do Estado; considerando que o Estado e a União vêm atuando de maneira marcante nos municípios, principalmente em suas áreas urbanas, na execução de obras e serviços públicos, muitas vezes ignorando a existência de Plano Diretor aprovado por Lei Municipal; considerando que a própria estrutura de funcionamento da SOP sofreu transformações fundamentais, em consequência do que as atribuições e métodos de trabalho da antiga DUH<sup>597</sup> tornaram-se inadequados para suprir as novas exigências de funcionamento da atual DPU;

IMPÕE-SE: 1) Uma completa revisão nos critérios de atendimento e na sistemática do trabalho; 2) A fixação de obrigações às

<sup>596</sup> *Idem*, fl. 3.

<sup>597</sup> Divisão de Urbanismo e Habitação da SOP.

municipalidades; 3) A colaboração do próprio Estado e da União na observância dos Planos Diretores.<sup>598</sup>

Diante destas críticas, da necessidade de “diminuir o paternalismo do Estado”<sup>599</sup> e garantir uma ação mais condizente tanto do governo federal, quanto dos municipais, especialmente no que se refere ao seu comprometimento com a aplicação dos planos, as diretrizes básicas de atuação da DPU passaram a levar em conta as áreas regionais e a classificar sua assistência de acordo com a importância dos locais assistidos. Baseando-se nisso, a Seção formulou uma lista de regiões polarizadas, enumeradas de acordo com prioridades, previamente, fixadas que ponderavam desde sua população, até o investimento do poder público na área. Destarte, o arranjo classificou as nove regiões polarizadas na ordem a seguir: 1º Região de Porto Alegre; 2º Região Carbonífera; 3º Região de Pelotas – Rio Grande; 4º Região de Caxias do Sul; 5º Região de Santa Rosa; 6º Região de Erechim; 7º Região de Santa Maria; 8º Região de Bagé; 9º Região de Lajeado – Guaporé.<sup>600</sup>

Também se determinou uma reformulação na colaboração dos poderes públicos estadual e federal, buscando a valorização do plano e a sua implantação. Para isso era necessário que o Estado apoiasse a SOP,

a) Comunicando aos órgãos estaduais da existência dos Planos elaborados e da necessidade de sua observância; b) Aos órgãos federais, no mesmo sentido, solicitando a sua cooperação em observá-los, aliás em obediência a autonomia constitucional do município; c) Deixando de contemplar com auxílios destinados a obras urbanas, ao Município que não esteja aplicando o Plano; d) Equipando a DPU não só com maior número de técnicos, mas também com profissionais tais como economistas, geógrafos, etc. para permitir equipes pluriprofissionais.<sup>601</sup>

---

<sup>598</sup> *Idem*, s/n.

<sup>599</sup> *Ibidem*.

<sup>600</sup> *Ibidem*.

<sup>601</sup> *Ibidem*.

Por fim, as prefeituras, outrossim, teriam que modificar sua forma de participação. Ficou fixado que, além de arcar com os custos de material de levantamento, desenho, publicação do plano, locomoção de pessoal e as despesas com terceiros (ao passo que a SOP comprometia-se com o pessoal e equipamento técnico permanente), as municipalidades deveriam firmar um Termo de Acordo, onde constariam como obrigações das mesmas: assinatura da Lei Municipal que põe à disposição a verba correspondente ao orçamento do serviço; comprometimento em não alterar a Lei do Plano Diretor antes de determinado período; criação do Fundo do Plano Diretor; participação nos cursos realizados pela DPU; reintegrar o órgão que congregue as cidades de uma mesma região. O não cumprimento dessas condições poderia levar à suspensão da assistência técnica, por parte da DPU.

A partir dessas disposições, a atuação da SOP limitar-se-ia a três enfoques principais: topográfico, de planejamento urbano (em que se executava desde estudos e projetos urbanísticos, até o plano, propriamente dito) e de planejamento regional.<sup>602</sup>

No âmbito do planejamento regional, o programa para o ano de 1966 previa o estudo da Região do Rio dos Sinos e a regionalização do estado, ou seja, a determinação do restante das regiões polarizadas. Na esfera do planejamento urbano, estavam sendo formuladas estratégias para a Região de Porto Alegre, Carbonífera e a de Pelotas e Rio Grande.

As proposições para organização do planejamento na área de Porto Alegre (em que faziam parte a capital e mais os oito municípios de Canoas, Sapucaia, Viamão, Esteio, Gravataí, São Leopoldo, Guaíba e Barra do Ribeiro), ordenadas por Nelly e Azevedo e Souza, já adiantava, em alguns pontos, o que se veria na institucionalização das Regiões Metropolitanas, nos anos 1970. A SOP propunha que

---

<sup>602</sup> *Ibidem.*

os atuais técnicos do estado e do município permanecessem como um corpo deliberativo. Desta turma, sairia um Grupo de Planejamento para estudar e tomar providências cabíveis para promover a articulação entre os poderes municipais e entre os demais órgãos e planejamento e para iniciar a organização de um anteprojeto de planejamento. O Conselho Deliberativo, propriamente dito, seria formado pela associação dos municípios que conformavam a região e geriria o fundo de investimentos da organização.<sup>603</sup>

Já o plano de trabalho para a Região Carbonífera, constituída por Charqueadas, Minas do Butiá, São Jerônimo e Arroio dos Ratos, compreendia uma série de atividades, basicamente, organizadas em: pesquisa preliminar (pesquisas de dados de desenvolvimento regional); delimitação da região e coordenação dos poderes municipais (diretrizes e proposições em nível físico e recomendações de caráter geral); e complementação da pesquisa e análise de caráter regional (pesquisa das funções internas dos núcleos urbanos).<sup>604</sup>

Finalmente, para a Região de Pelotas - Rio Grande, formada pelos municípios de Pelotas, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, Jaguarão, Arroio Grande, Herval, Pedro Osório, Piratini, Canguçu e São Lourenço do Sul, o cronograma previa quatro etapas, dentre as quais se destaca primeiro a formulação de um Pré-Plano Diretor para os dois pólos urbanos - estratégia da SOP, conforme se viu no capítulo 2 desta dissertação para adiantar os serviços e dialogar com a Prefeitura e moradores antes da realização do plano completo. Posteriormente, ainda seriam executadas a revisão do planejamento dos pólos e elaboração de planos para as demais cidades da região, a partir das diretrizes de desenvolvimento regional fixadas na 1ª etapa.<sup>605</sup>

---

<sup>603</sup> *Ibidem.*

<sup>604</sup> *Ibidem.*

<sup>605</sup> *Ibidem.*

Outra questão que preocupava os técnicos da Secretaria era a problemática financeira. No ano de 1966, em carta ao governador do estado, a DPU expõe a necessidade de recursos para que seja possível a formulação de uma política de desenvolvimento urbano regional:

Referindo-se à programação da DPU aprovada no processo 100/66 por S. Exa. O Sr. Governador do Estado, teremos considerações sobre o plano de aplicação dos recursos para o primeiro trimestre, procurando justificar a liberação de algumas parcelas primordiais à Divisão. O sistema a ser adotado pela DPU para o planejamento em regiões características é um imperativo dentro da evolução explosiva que ocorre em todo o País. No nosso estado não é mais possivelmente atender as comunas como se fossem isoladas desprezando as características regionais. Ainda mais, existe um grande número de municípios com área pequena em relação à região, e os técnicos são poucos. Com a proposição feita e aprovada, poderemos estudar, analisar e diagnosticar os municípios como parte de um todo a que realmente pertencem e se entrosam, chegando assim as soluções mais próximas da realidade. Entretanto para que haja funcionamento de tal máquina, é mister que seja cedidos os meios e as verbas, sem as quais nos tornaremos espectadores dessa massa evolutiva. Para estes estudos mais aprofundados são requeridos outros técnicos específicos que terão forçosamente de dominar o âmbito da tarefa que lhes for imposta. Além disso deve ser retificado o pedido de reforço da equipe da Divisão. No primeiro caso, está previsto um geógrafo e um economista e, no segundo caso, resulta a necessidade de três arquitetos, um auxiliar de administração, um auxiliar engenheiro e dois desenhistas.<sup>606</sup>

O documento continua a fazer considerações sobre a falta de verbas destinadas ao planejamento em nível regional, exemplificando que “a Seção que cuida do planejamento do Vale dos Sinos encontra-se já em fase inicial de operação, entretanto em caráter bastante precário no que tange a recursos”.<sup>607</sup>

É interessante notar que essas observações relativas ao planejamento regional ainda seriam escritas no Relatório da SOP de 1963 – 1966, pelos

---

<sup>606</sup> *Ibidem.*

<sup>607</sup> *Ibidem.*

participantes do Curso Especial de Metodologia do Urbanismo e Administração Municipal, realizado em São Paulo e Rio de Janeiro, patrocinado pelo BNH. Ivânio Fontoura, Luis Gonçalves Miranda, Osmar Lengler e Seiro Moori foram os técnicos da SOP selecionados para integrar o evento, coordenado por Adina Mera e ministrado por Francisco Whitaker Ferreira, Diogo Lordello de Mello, Helio Modesto, Harry Cole, futuro Superintendente do SERFHAU, Wit-Olaf Proschnik, Jorge Wilhelm, Constantinos Doxiadis, entre outros. De acordo com o documento, os técnicos gaúchos apreciaram muito sua participação no curso e destacaram diversos de seus aspectos, dentre os quais:

[...] chamamos atenção para a filosofia que orientou e os objetivos a que se propôs. Do programa geral do curso, salientamos os itens: - Ensinar um método de estudo e de trabalho; - Tirar a idéia de imposição de planos desenhados e a ênfase dada a melhoramentos puramente físicos; - Atualização de conceitos e de métodos evitando apenas a acumulação de conhecimento tipo dado e manual. [...] Excelente, também, a conceituação de planejamento no qual se fundamentou o curso. Planejamento considerado nos seus diferentes tipos, nos diferentes níveis, cuja necessidade foi dada ênfase, bem como a consideração das dimensões em que se realiza o planejamento e as predominantes a cada nível. Grande ênfase dói dada ao planejamento regional, pois, uma cidade não pode ser considerada isoladamente da região a que pertence, sobre a qual influi e da qual recebe influências. [...] Outro aspecto positivo do Curso, a nosso ver, foi a ênfase dado ao planejamento econômico e político-administrativo, imprescindíveis mesmo ao nível em que predomina a dimensão física. O planejamento meramente físico é ineficaz, pois, é preciso das às comunidades condições e meios de torná-lo realidade.<sup>608</sup>

O evento ocorreu entre junho e dezembro de 1965, portanto, antes do envio da citada carta ao governador do Rio Grande do Sul. Neste sentido, algumas contribuições e problemáticas da questão regional, levantadas durante a realização

---

<sup>608</sup> *Ibidem.*

do Curso, podem ter sido apresentadas pelos técnicos a SOP e terem sido incorporadas no documento enviado ao governador.

#### {4.7.2 RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1967 – 1970}

O presente documento traz o relato, primeiramente, das Residências da SOP e quais municípios os respectivos escritórios atendiam. Estas entidades consistiam em um importante mecanismo na tentativa que as municipalidades incorporassem um processo contínuo de planejamento, ao passo que as residências prestavam apoio e assessoramento técnico durante todo o período de implantação do plano diretor pelas cidades. Apesar do Relatório de 1966 ter exposto a existência de 28 agências regionais, foram listadas somente 27, como apresenta a Tabela nº 10.

**TABELA Nº 10 – Residências da SOP e municípios atendidos (1970)<sup>609</sup>**

	RESIDÊNCIA	MUNICÍPIOS
1º	Porto Alegre	Alvorada, Cachoeirinha, Canoas e Viamão
2º	Novo Hamburgo	Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul
3º	Estrela	Anta Gorda, Arroio do Meio, Bom Retiro do Sul, Cruzeiro do Sul, Encantado, Ilópolis, Lajeado, Mussum, Nova Bréscia, Putinga e Roca Sales
4º	Caxias do Sul	Antônio Prado, Canela, Farroupilha, Flores da Cunha, Gramado, Nova Petrópolis e São Marcos
5º	Pelotas	Arroio Grande, Cangussu, Hagarão, Erval do Sul, Pedro Osório, Piratini e São Lourenço
6º	Santa Cruz do Sul	Arroio do Tigre, Barros Cassal, Candelária, Encruzilhada do Sul, Rio Pardo, Venâncio Aires, Vera Cruz e Sobradinho
7º	Passo Fundo	Casca, Ciríaco, Davi Canabarro, Fontoura Xavier, Marau, Sertão, Soledade, Tapejara
8º	Santa Maria	Formigueiro, Nova Palma, São Pedro do Sul, São Sepé, Tupanciretã e Júlio de Castilhos
9º	Cruz Alta	Ajuricaba, Augus Pestana, Condor, Ibirubá, Jjuí, Panambi, Santa Bárbara do Sul e Pejuçara

<sup>609</sup> RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Relatório de Atividades da Secretaria de Obras Públicas, 1967 – 1970*. Porto Alegre: SOP, 1970, p. 3.

1 0º	Uruguaiana	Alegrete, Itaqui e São Borja
1 1º	Taquara	Cambará do Sul, Igrejinha, Rolante, São Francisco de Paula, Três Coroas e Gravataí
1 2º	Guaíba	Arroio dos Ratos, Barra do Ribeiro, Butiá, Camaquã, Dom Feliciano, São Jerônimo e Tapes
1 3º	Bagé	Dom Pedrito, Lavras do Sul, Pinheiro Machado, São Gabriel
1 4º	Santo Ângelo	Caibaté, Catuipe, Carro Largo, Giruá. Guaraní das Missões, Roque Gonzales, São Nicolau, Santo Antônio das Missões e São Paulo das Missões
1 5º	Erechim	Barão do Cotegipe, Aratiba, Campinas do Sul, Erval Grande, Gaurama, Getúlio Vargas, Itatiba do Sul, Jacutinga, Mariano de Almeida e Viadutos
1 6º	Bento Gonçalves	Carlos Barbosa, Garibaldi, Guaporé, Nova Araça, Nova Bassano, Nova Prata, Paraí, Serafina Correa, Veranópolis e Vista Alegre
1 7º	Santa Rosa	Alecrim, Campinas das Missões, Cândido Godoy, Horizontina, Independência, Porto Xavier, Santo Cristo, Tucunduva, Tuparendi e Três de Maio
1 8º	Rio Grande	Santa Vitória do Palmar e São José do Norte
1 9º	Livramento	Quaraí e Rosário do Sul
2 0º	Montenegro	Feliz, General Câmara, Portão, Salvador do Sul, São Sebastião do Caí, Taquara e Triunfo
2 1º	Santo Antônio da Patrulha	Mostardas, Osório, Torres e Tramandaí
2 2º	Vacaria	Barracão, Bom Jesus, Cacique Doble, Esmeralda, Ibiçá, Ibiraiaras, Lagoa Vermelha, Machadinho, Maximiliano de Almeida, Paim Filho, Sandauva e São José do Ouro
2 3º	Carazinho	Colorado, Constantina, Espumoso, Liberato Salzano, Não-me-Toque, Ronda Alta, Rondinha, Sarandí, Selbach, Tapera, Victor Graeff e Chapada
2 4º	Frederico Westphalen	Alpestre, Herval Seco, Iraí, Palmeira das Missões, Palmitinho, Planalto, Nonoai, Rodeio Bonito, Seberí, Vicente Dutra e Caiçara
2 5º	Três Passos	Boa Vista do Buricã, Braga, Campo Novo, Chiapeta, Coronel Bicano, Crissiumal, Humaitá, Miraguai, Redentora, São Martinho, Santo Augusto e Tenente Portela
2 6º	Santiago	Boçoroca, Cacequi, São Vicente do Sul, Jaguarí, Mata e São Francisco de Assis
2 7º	Cachoeira do Sul	Agudo, Caçapava do Sul, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Restinga Seca e Santana da Boa Vista

Dentre os trabalhos concluídos pelo DePRU, o Departamento de Planejamento Regional e Urbano da Secretaria, criado na época, além da assistência técnica prestada aos municípios de Feliz, Arroio do Tigre, Antônio Prado, Canela, Alvorada, Cândido Godói, Barra do Ribeiro, Três Coroas, Farroupilha e Faxinal Soturno, estava a elaboração de planos e a realização de pesquisas, através da nova Divisão de Pesquisa Análise, como informam, respectivamente, as Tabelas nº 11 e nº 12:

**TABELA Nº 11** – Documentos concluídos pelo DePRU (1967 e 1970)<sup>610</sup>

ANO	MUNICÍPIO	TIPO DE DOCUMENTO
1967	Estância Velha	Parecer sobre extensão do Plano Diretor
	Bom Retiro do Sul	Plano Diretor
	Campina das Missões	Plano Diretor
	Santa Bárbara do Sul	Pré-Plano
1968	Três Coroas	Plano Diretor
	Salvador do Sul	Plano Diretor
1969	Canguçu	Plano Diretor
	Carazinho	Plano Diretor
	Chiapota	Plano Diretor
	Selbach	Plano Diretor
	Cerro Largo	Plano Preliminar
	Porto Lucena	Plano Diretor
	Vale do Taquarí	Programa de Desenvolvimento Integrado
	Vale do Rio dos Sinos	Planejamento Integrado
1970	Farroupilha	Plano Diretor
	Formigueiro	Plano Diretor
	Anta Gorda	Plano Diretor
	Guaíba	Plano Diretor
	Paraí	Plano Preliminar
	Arroio do Tigre	Plano Preliminar

**TABELA Nº 12** – Pesquisas e análises realizadas pelo DePRU

(1967 e 1970)<sup>611</sup>

ANO	MUNICÍPIO	SERVIÇO
-----	-----------	---------

<sup>610</sup> *Idem*, p. E340.

<sup>611</sup> *Ibidem*.

1967	Bom Retiro do Sul	Pesquisa temática para planejamento urbano
	Muçum	Pesquisa temática para planejamento urbano
	Campina das Missões	Pesquisa temática para planejamento urbano
1968	Bagé	Pesquisa temática para planejamento urbano
	Carazinho	Pesquisa temática para planejamento urbano
	Canguçu	Pesquisa temática para planejamento urbano
	Três Coroas	Pesquisa temática para planejamento urbano
	Carazinho	Pesquisa regional
	Canguçu	Pesquisa regional
	Bagé	Pesquisa regional
	Bacia Taquari	Assessoramento aos escopos de trabalho para o planejamento
	Bacia Antas	Assessoramento aos escopos de trabalho para o planejamento
	Bacia Rio dos Sinos	Assessoramento aos escopos de trabalho para o planejamento
	Porto Alegre	Assessoramento à delimitação da área metropolitana
1969	São Marcos	Pesquisa regional
	Boa Vista do Buricá	Julgamento e adjudicação dos trabalhos de planejamento urbano
	Esteio	Julgamento e adjudicação dos trabalhos de planejamento urbano
	Montenegro	Julgamento e adjudicação dos trabalhos de planejamento urbano
	Santo Ângelo	Julgamento e adjudicação dos trabalhos de planejamento urbano
	Canoas	Julgamento e adjudicação dos trabalhos de planejamento urbano

Além de conferir destaque ao trabalho da SOP no auxílio na delimitação da área metropolitana de Porto Alegre, é interessante ainda notar, nas relações mostradas, que, pela primeira vez nos relatórios de atividades da SOP, apareceram os termos “planejamento integrado” e “plano preliminar”. A expressão “integrado” também será usada quando o documento de 1967 - 1970 expõe a síntese das atribuições DePRU:

Promover e elaborar planos diretores diversos de áreas intermunicipais e urbanas com vistas ao seu desenvolvimento *integrado* [grifo nosso] devendo para tanto: realizar levantamentos físicos para fins de planejamento; promover e realizar estudos,

pesquisas e análises de aspectos físicos e socioeconômicos de regiões de planejamento; elaborar projetos setoriais; coordenar e prestar assistência técnica às iniciativas de caráter público ou privado que intervenham no planejamento; prestar colaboração aos outros órgãos da Secretaria quando solicitado.<sup>612</sup>

### **{4.7.3 RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1972}**

O relatório de 1972 é bastante conciso e não faz menção às cidades que elaboraram seus respectivos planos diretores naquele ano, nem quais os municípios receberam assistência técnica da SOP. O documento trata, no entanto, da reforma institucional pela qual a Secretaria passou, decorrente da promulgação do Decreto nº. 19.801, em 1969.

Após a reestruturação, a SOP “[...] foi reorganizada segundo princípios e diretrizes de modernização administrativa para o Estado”. Ela seria, então, dividida em três Supervisões: Técnica, de Assessoramento Espacial e Administrativa. Como já elucidado no Relatório de 1967 – 1970, a programação regional e urbana da Secretaria passou a compreender as seguintes áreas de atuação: elaboração ou promoção de planos e projetos, assistência técnica no que concerne o planejamento regional e local e, finalmente, a pesquisa.<sup>613</sup>

Nas atividades desse último âmbito, o documento de 1972 destaca as seguintes realizações:

- 1) Organização de participação técnica no II Seminário sobre Política de desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, realizado sob auspícios da SDO, SUDESUL, UFRGS e SERFHAU, com assessoramento especial da Organização dos Estados Americanos [...].
- 2) Organização do Sistema de Desenvolvimento Regional do Estado – os trabalhos, já iniciados, visam a elaboração de um esquema de

---

<sup>612</sup> *Idem*, p. E341.

<sup>613</sup> RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Relatório de Atividades Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, 1972*. Porto Alegre: SDO, 1972b, fl. 1.

organização e método de planejamento do desenvolvimento regional, de acordo com contrato firmado para assessoria técnica especializada.

3) Projeto de Regionalização do Estado – trabalho de apoio técnico para a organização do Sistema de Desenvolvimento Regional. O projeto, em fase de conclusão, já realizou as etapas de análise das atuais estruturas territorial e espacial do sistema administrativo do Estado.

4) Programa de Treinamento em Planejamento Urbano, realizado através de convênio com o Centro Regional de Treinamento em Administração Municipal, destina-se a capacitar funcionários municipais no processo de análise e implantação de planos de desenvolvimento urbano. Foram atingidos 18 municípios do Estado de Santa Catarina e Paraná.

5) Programa de Assistência Técnica Sistemática aos Municípios do Estado. Em caráter permanente, cobriu a quase totalidade do território estadual. As Prefeituras e Associações de Municípios foram orientadas para obtenção e/ou elaboração de *planos de desenvolvimento* [grifo nosso],<sup>614</sup> bem como de documentação técnica para planejamento (cartas plani-altimétricas e cadastrais) e assessoradas na implantação física dos planos.<sup>615</sup>

No que diz respeito ao Sistema de Desenvolvimento Regional, na época, ainda em fase de projeto, é importante ressaltar que seus trabalhos foram iniciados em conjunto com a Secretaria de Coordenação e Planejamento e objetivava planos de desenvolvimento para todos os municípios do Rio Grande do Sul.

#### **{4.7.4 RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1973}**

O relatório esboça informações sobre uma série de projetos que a Secretaria vinha desenvolvendo, desde a implantação do SISDRU, Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano, até a relação das regiões para onde vinham sendo elaborados planos regionais (dentre as quais, Lajeado, Estrela e Micro-Região do Litoral Norte). Outra nota divulgada pelo documento foi a assessoria da SOP na montagem de

---

<sup>614</sup> Pela primeira vez, os relatórios de atividades da SOP fazem referência aos planos de desenvolvimento.

<sup>615</sup> *Idem*, fl. 3.

residências da Secretaria em seis Associações de Municípios, abrangendo um total de 86 núcleos urbanos.

Com relação ao SISDRU, o sistema foi instituído no III Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano<sup>616</sup> e submetido, assim, ao parecer de todas as secretarias estaduais. O relatório de 1973 afirma que ele, ao abordar a problemática territorial e a rede urbana do estado, corresponderia a um modelo de estrutura organizacional e institucional para a gestão do planejamento e desenvolvimento regional e contou com o apoio de diversas entidades na sua promoção:

O SISDRU, que abrange o projeto de Regionalização do Estado, foi concluído a nível de implantação. Elaborado por Grupo de Trabalho Especial, contou com a Consultoria da Systemplan, de Heidelberg da Alemanha, o Assessoramento Especial do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), do Instituto Brasileiro de Geografia (IBG), do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e da Universidade de Paris. Contou também com a cooperação de todas as Secretarias de estado através dos subsídios fornecidos sobre as atividades específicas de cada Pasta e das sugestões formuladas por seus respectivos técnicos. A coleta de dados foi feita em 93 municípios tendo sido investidos no projeto cerca de Cr\$ 1.000.000,00.<sup>617</sup>

O SISDRU, de acordo com o relato, estaria pronto, aguardando a institucionalização pelo governo do estado. A Tabela nº 13 informa os sub-projetos do programa, bem como seu custo e duração estimados.

**TABELA Nº 13 – Projetos e sub-projetos do SISDRU (1973)<sup>618</sup>**

NATUREZA	ESPECIFICAÇÃO	OBJETIVO	DURAÇÃO	CUSTO
----------	---------------	----------	---------	-------

<sup>616</sup> Não foram encontrados os anais do referido Seminário para análise. O relatório em questão informa que ele ocorreu em 1973, com a participação de mais de 110 técnicos provenientes de vários estados do país e contou com o patrocínio do Governo do Rio Grande do Sul, SUDESUL, SERFHAU, UFRGS, além da assessoria da OEA. O encontro visava avaliar os modelos e instrumentos para otimização do sistema urbano, como estratégia de desenvolvimento econômico e social, além de propor alternativas para a sua integração com os planos nacional e estadual. RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Relatório de Atividades Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, 1973*. Porto Alegre: SDO, 1973b, p. 16.

<sup>617</sup> RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado (1973b), *op. cit.*, fl. 8.

<sup>618</sup> *Idem*, p. 19.

Projeto	Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano	Organização do Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano para o Estado, segundo dispositivo contido no decreto no. 20.818.	30 meses	1.000.000,00
Sub-projeto 1	Regionalização	Estruturação de bases territoriais para a programação regional e urbana do estado.	24 meses	220.000,00
Sub-projeto 2	Estrutura Básica institucional e organizacional do Sistema	Definição de modelo de entrelaçamento horizontal e vertical entre as entidades da estrutura orgânica do Estado e as entidades federais e municipais, para fins de gestão do desenvolvimento regional.	6 meses	780.000,00

Além da relação dos projetos do SISDRU, o Relatório de 1973, expõe quais os municípios que receberem assistência no que se refere à implantação do plano diretor - Três Coroas, Guaíba e Barra do Ribeiro - e, ainda, as cidades que foram contempladas com a própria elaboração do plano, conforme Tabela nº 14.<sup>619</sup>

**TABELA Nº 14 – Documentos elaborados através da SOP (1973)<sup>620</sup>**

MUNICÍPIO	DOCUMENTO
Bagé	Revisão Plano Diretor
Gramado	Elaboração do Plano Diretor
Horizontina	Plano Diretor
Nova Petrópolis	Plano Diretor
Portão	Atualização do Plano Diretor
Tuparandi	Atualização do Plano Diretor
Vicente Dutra	Elaboração do Plano Diretor

Uma das hipóteses para explicar o baixo número indicado no arranjo anterior pode residir no fato da SOP estar suspendendo a elaboração de parte dos planos pelos seus técnicos, e passando esta responsabilidade, diretamente, às prefeituras.

<sup>619</sup> *Idem*, p. 1.

<sup>620</sup> *Idem*, p. 6.

Esta medida buscaria “[...] dotar os municípios de técnicos capacitados e elaborar ou promover a elaboração desses planos, que é objetivo principal do CERTAM”.<sup>621</sup>

A propósito do CERTAM, o Relatório de 1973 destaca o Curso de Orientação Metodológica para Elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, promovido por ele, conjuntamente com a SOP, e com assessoria técnica do CEPAM, de São Paulo, ocorrido em Novo Hamburgo - e um dos materiais analisados pela pesquisa documental e que, será, dessa forma, aprofundado mais adiante.<sup>622</sup> Além deste evento, ainda são listados outros encontros que a SOP promoveu ou participou, como é indicado nas próximas tabelas nº 15 e nº 16. Os encontros tinham como objetivo, segundo o relato da SOP, além de proporcionar a formação técnica, divulgar o trabalho que a Secretaria vinha prestando.

**TABELA Nº 15 – Cursos promovidos pela SOP (1973)**<sup>623</sup>

MUNICÍPIO	SERVIÇO PRESTADO	QUANTIDADE
Canela	Curso de Topografia	63 aulas
Carazinho		
Caxias do Sul		
Novo Hamburgo		
Rio Grande		
Sapucaia do Sul		
Três Passos		
Veranópolis		
Imbituva (Paraná)		
Palmas (Paraná)		
Apucarana (Paraná)		
Cachoeirinha	Curso de Legislação Urbanística	
Cruz Alta		
Novo Hamburgo		
S. J. do Norte		
Caçapava		
Campo Real		

<sup>621</sup> *Ibidem.*

<sup>622</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>623</sup> *Ibidem.*

Canela	Curso de Orientação Metodológica para Elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado	
Encruzilhada do Sul		
Guaporé		
Igrejinha		
S. Lourenço do Sul		
S. Pedro do Sul		
S. Vicente do Sul		
Torres		
Tramandaí		
Tupanciretã		
Veranópolis		

**TABELA N° 16** – Eventos que contaram com a participação da SOP (1973)<sup>624</sup>

NATUREZA	ESPECIFICAÇÃO	OBJETIVO
Seminário	Desenvolvimento Regional com o professor Jacques Boudeville.	Estratégia de implantação do SISDRU.
Seminário	III Seminário sobre política do Desenvolvimento Urbano do R.G. do Sul.	Avaliação de modelos para a implantação do Desenvolvimento Urbano
Seminário	Desenvolvimento Urbano.	Definição da política de desenvolvimento urbano.
Seminário	Debate do SISDRU para o professor Jacques Boudeville.	Determinação da estratégia de implantação.
Seminário	Desenvolvimento de Recursos Humanos.	Treinamento de pessoal.
Seminário	Integração agro-pecuária na AMJAGUAR	Integração do programa agro-pecuário no Estado.
Seminário	AMZOP – Passo Fundo.	Debate dos termos de referência.
Seminário	AMESNE – Bento Gonçalves – Farroupilha	Debate dos termos de referência e criação de Escritório Técnico.
Aulas	Curso de Planificação especial do desenvolvimento CEPAL/ILPES <sup>625</sup> /SOP.	Aperfeiçoamento de recursos humanos.
Palestra	I Seminário sobre política Estadual do Desenvolvimento Urbano SUDENE/OEA/SERFHAU em Recife.	Desenvolvimento urbano.
Palestra	Semana da Geografia Secretaria	Aperfeiçoamento de recursos

<sup>624</sup> *Idem*, p. 17.

<sup>625</sup> Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social.

	de Agricultura e UFRGS.	humanos
Palestra	Curso de Mestrado em Geografia da UFRGS.	Divulgação do SISDRU.

#### {4.7.5 RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1975}

No último relatório analisado, publicado no ano da extinção do SERFHAU, duas importantes observações devem ser feitas. Primeiro, será reportado o uso da expressão “termo de referência”, um dos documentos preconizados pelo SERFHAU, que não tinha sido ainda citado nos materiais publicados pela SOP, examinados anteriormente. Segundo, com a institucionalização das regiões metropolitana, a METROPLAN torna-se um órgão vinculado a SOP e passa, assim, a fazer parte das atribuições da Secretaria.

A Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, reestruturada administrativamente, por necessidades decorrentes da dinâmica da ação governamental, tem como finalidade realizar, setorialmente, os objetivos que visam o bem estar social nas áreas urbanas, especialmente daquelas compreendidas na Região Metropolitana de Porto Alegre, bem como promover o desenvolvimento integrado das comunidades do interior do Estado.<sup>626</sup>

Com relação a METROPLAN, o documento da SOP afirma que ela receberia o acervo do extinto GERM (Grupo Executivo da Região Metropolitana)<sup>627</sup> e daria, assim, continuidade ao trabalho deste, passando a contar com 33 técnicos de nível superior. Em 1975, suas operações eram, basicamente, classificadas em cinco categorias: Estudos Gerais, Planos Diretores Municipais, Projetos Específicos, Projetos Setoriais e Estrutura Organizacional.

<sup>626</sup> RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Relatório de Atividades Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, 1975*. Porto Alegre: SDO, 1975, p. 1.

<sup>627</sup> Para Cornely, o GERM, que reunia as prefeituras da Grande Porto Alegre, governo estadual e a SUDESUL, representaria a institucionalização da região metropolitana da capital gaúcha. BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim... (Dezembro 1971), *op. cit.*, p. 42.

O relatório traz ainda a descrição de quatro atividades principais da entidade metropolitana:

1) Estudos Gerais: tinham por finalidade determinar a utilização das áreas, formulando condições de ocupação urbana que assegurassem a preservação de aspectos relevantes da ecologia local; o primeiro estudo nesse sentido correspondeu à análise do problema das cheias.

2) Plano Diretores Municipais: objetivando garantir a adequação dos planos locais ao Plano de Desenvolvimento Metropolitano e auxiliar as municipalidades, a METROPLAN dirigiu a elaboração de nove planos diretores, para as cidades de Alvorada, Cachoeirinha Campo Bom, Estância Velha, Gravataí, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

3) Projetos Específicos: pode-se destacar os estudos sobre os municípios-escola (para propiciar aos municípios metropolitanos a capacitação de seus técnicos); o projeto do Núcleo URBIN, Estudo de Desenvolvimento do Núcleo Urbano Industrial da Região Metropolitana de Porto Alegre (o projeto, formulado pelo PROPUR/UFRGS, com a participação do CERTAM, METROPLAN e prefeitura de Novo Hamburgo representava “[...] uma medida estratégica de melhor utilização do solo e do ambiente físico espacial da Região”,<sup>628</sup> devendo ser um agente econômico estratégico de promoção do desenvolvimento regional, através das implantações industriais); e o Estudo de Alternativas ao Ordenamento Físico-Espacial de Canoas, Esteio e Sapucaia do Sul.

4) Projetos Setoriais: nesta categoria foram desenvolvidas diversas iniciativas, dentre as quais o Plano Diretor de Transportes da Região Metropolitana (realizado em convênio com o Grupo Executivo de Implantação da Política de Transportes, GEIPOT) e os Estudos sobre a localização do III Pólo Petroquímico.<sup>629</sup>

---

<sup>628</sup> *Idem*, p. 30.

<sup>629</sup> *Idem*, p. 32.

Outra entidade que seria criada e também estaria vinculada a SOP foi a SURBAM, Supervisão do Desenvolvimento Urbano e Administração Municipal. Seu objetivo era aperfeiçoar o assessoramento técnico conferido às municipalidades e desenvolver atividades relativas ao desenvolvimento regional e local, sobre os quais se acrescenta:

Os serviços de Assistência Técnica aos Municípios constituem-se em atividades sistemáticas da SDO, que tem por objetivo a promoção do desenvolvimento urbano e organizacional dos mesmos. As atividades de Assistência Técnica deram atendimento a cerca de 80% dos municípios do Rio Grande, trazendo benefícios diretos e indiretos a uma população estimada em 3.500.000 habitantes. Foram realizadas com recursos humanos e financeiros próprios da SDO e representam o aspecto mais significativo das atividades da SURBAM.<sup>630</sup>

Além de formar recursos humanos para as prefeituras, por meio de diversas ações promovidas em conjunto com o CERTAM de Novo Hamburgo, a SURBAM também foi responsável por serviços técnicos de apoio às atividades praticadas nas administrações municipais, ou seja, ela ampliou ainda mais o assessoramento técnico prestado pela SOP. Seus principais projetos são enumerados a seguir:

- Termos de Referência: em realização em 1973, estavam termos para 177 cidades gaúchas, abrangendo as dez regiões do estado, com exceção da metropolitana; os documentos, que visavam o levantamento das condições geo-socio-econômicas dos municípios, estavam sendo elaborados com recursos da própria SURBAM.

- Projeto Regional de Desenvolvimento do Litoral Norte: promovido por um convênio com a SUDESUL, o programa objetivava o plano de desenvolvimento da região; os recursos, tanto humanos, como materiais, são da SOP.

---

<sup>630</sup> *Idem*, p. 8.

- Pesquisa das condições de desenvolvimento urbano nas cidades de médio porte: projeto cujo intuito a avaliação das condições ambientais e das necessidades prioritárias da infra-estrutura e equipamentos urbanos dos principais municípios grande e médios do Rio Grande do Sul (Caxias do Sul, Passo Fundo, Cruz Alta, Santo Ângelo, Santa Maria, Cachoeira do Sul, Bagé, Alegrete, Pelotas, Rio Grande, Lajeado, Estrela, Santa Cruz e Uruguaiana); as verbas para a estratégia eram, em parte, provenientes do CEDRO (Companhia Estadual de Desenvolvimento Regional e Obras) e o pessoal, cedido pela SOP.<sup>631</sup>

Sobre esta última pesquisa, é interessante notar que o trabalho objetivando o desenvolvimento dos núcleos urbanos médios da SOP, em 1975, já anteciparia a iniciativa do Programa de Cidades de Porte Médio, promovido pelo CNPU, no ano seguinte, de promover estudos sobre o tema, e faria, assim, parte da estratégia de desenvolvimento urbano do governo federal a partir de então.

#### **{4.7.6 CONCLUSÕES PARCIAIS}**

Em síntese, ficou constatado que a Secretaria de Obras Públicas do estado atuou ativamente em prol de uma política urbana e da consolidação do planejamento urbano e regional no estado. Através da análise dos relatórios, publicados no período de funcionamento do SERFHAU, percebe-se que, apesar de, especialmente nos anos 1960, ainda predominar nos trabalhos da Secretaria os modelos metodológicos concebidos e aplicados em décadas anteriores, tal como o Expediente Urbano e o Pré-Plano, a SOP, gradualmente, incorporou novos mecanismos e princípios de planejamento urbano integrado, independente da operação da autarquia na região. Há algumas estratégias, porém, que não esteve

---

<sup>631</sup> *Idem*, p. 7.

claro de quem partiu o ato inicial.<sup>632</sup> No entanto, não se pode indicar que tenha faltado ao órgão estadual iniciativas próprias. A SOP não só elaborou planos e estudos para diversas cidades gaúchas com recursos próprios, como também, antes de uma atuação mais efetiva do SERFHAU no estado, empenhou-se em garantir a continuidade do planejamento na região, através, por exemplo, das Residências da Secretaria no interior e das ações da SURBAM.

Apesar disto, não se pode deixar de ter em mente que o SERFHAU, diferente da SOP, precisava ter um retorno financeiro dos créditos que efetuava e por isso emprestava dinheiro às municipalidades a juros altos. Desta forma, não era qualquer núcleo urbano que cumpria os requisitos mínimos exigidos pela autarquia federal para concessão do financiamento e, por isso, sua atuação no Rio Grande do Sul, principalmente em termos quantitativos, não tenha sido tão numerosa quanto foi a da SOP.

#### **{4.8 II SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL}**

A partir do acordo firmado entre SUDESUL, SERFHAU, SOP e UFRGS - elucidado, anteriormente, na análise dos Boletins Informativos do SERFHAU - o II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul,<sup>633</sup> ocorrido de 28 a 31 de maio de 1972, inseriu-se na tentativa do governo

---

<sup>632</sup> Apesar dos relatórios de atividades da SOP relatarem que a estratégia de dividir o Rio Grande do Sul em regiões polarizadas, para que o trabalho da Secretaria fosse otimizado e as diferenças entre as micro-regiões, respeitadas, Seno Cornely, representante do SERFHAU no sul do país, afirma que o trabalho de delimitação dessas áreas foi um "trabalho associativo" do governo do estado, SUDESUL e SERFHAU. CORNELLY, Seno Antônio. Planejamento Local Integrado. In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: ISCRE, 1971, pp. 121-129, p. 125.

<sup>633</sup> Durante a pesquisa documental e as visitas aos acervos, não foram encontrados os Anais do I Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul ou qualquer referência ao evento. Dessa maneira, não foi possível determinar se, de fato, o encontro ocorreu. Uma das hipóteses levantada pela mestrandia, no decorrer da realização do trabalho, é que

de levar a cabo uma política de desenvolvimento urbano para o estado e contou com a participação de mais de cem profissionais. Dois anos antes, já haviam sido realizados estudos setoriais e levantamentos, reunidos em cinco volumes intitulados “Política de Desenvolvimento Urbano”,<sup>634</sup> cujo intuito era, justamente, promover análises iniciais que embasassem tal política. O Seminário surgia, portanto, segundo Müller e Castello, como uma oportunidade de discussão entre os técnicos das proposições realizadas antes, em 1970, preparando, assim, “[...] a decisão a nível político, de uma implantação progressiva das metas propostas.”<sup>635</sup>

As temáticas discutidas no encontro foram divididas em três assuntos principais e cada um contou com a apresentação de textos pertinentes ao tema proposto. Sua relação encontra-se na Tabela nº 17 que segue:

**TABELA Nº 17 – Documentos apresentados nos Anais do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul**<sup>636</sup>

TEMA I - A EXPERIÊNCIA EM PLANEJAMENTO URBANO NO ESTADO	
DOCUMENTO	AUTORES
O Processo de Planejamento urbano no Rio Grande do Sul: descrição da experiência dos resultados	- Laís Salengue, Coord. da Unidade de Assistência aos Programas de Desenvolvimento (SOP);

a V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul, tenha correspondido a esse evento, apesar do nome estar modificado; isso porque os debates levantados no encontro promovido pelo ISCRE, em 1971, em Porto Alegre, abordaram, fundamentalmente, os mesmos temas que seriam tratados no II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, no ano seguinte, e grande parte dos participantes também se repetiram.

<sup>634</sup> Dois dos textos contidos nesse trabalho, “Rio Grande do Sul: análise com vistas a uma política de desenvolvimento urbano” e “Rio Grande do Sul: Proposições pra uma política de desenvolvimento urbano” foram reeditados, com seus dados estatísticos recebendo a atualização decorrente do Censo de 1970, e publicados, conjuntamente, com os anais do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, em agosto de 1972.

<sup>635</sup> MÜLLER, Dóris Maria; CASTELLO, Iara Regina. Apresentação. In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1, s/n.

<sup>636</sup> Autoria própria, baseado nos Anais do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul. RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*. Anais. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972a, v. 1.

	- Seiro Moori, Coord. da Unidade de Pesquisa e Normaçaõ (SOP).
Experiências de Planejamento Urbano em Porto Alegre	- Moacyr Moojen Marques, Chefe da Seçaõ de Planejamento da Divisãõ de Planejamento da SMOV; <sup>637</sup> - Leo Ferreira da Silva, Chefe do Grupo de Trabalho de Planejamento Urbano da Divisãõ de Planejamento da SMOV.
Sistema de Planejamento Administrativo a Nível Municipal no Rio Grande do Sul: Possível?	José Ribeiro Hessel, Economista do Centro de Estudos e Pesquisas em Administraçaõ (CEPA/UFRGS).
<b>TEMA II – POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	
Definição de Objetivos	Jorge Guilherme Francisconi, Coord. do Programa de Pós-Graduaçaõ em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS).
Proposta de Metodologia para preparar uma Política de Desenvolvimento Urbano para o Rio Grande do Sul	- Marco Antonio Cuevas, Coord. da Divisãõ de Urbanizaçaõ, Regiãõ I, Organizaçaõ dos Estados Americanos (OEA).
O Rio Grande do Sul: Proposições para uma Política de Desenvolvimento Urbano	- Dóris Maria Müller, Coord. Geral do Trabalho; - Iara Regina Castello, Coord. de Área Física.
Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Uma Visãõ Econõmica	Hamilton C. Tolosa, Economista do Instituto de Pesquisas do IPEA.
<b>TEMA III – ESTRATÉGIAS DE AÇAõ: MODELOS E SISTEMAS A PROPOR</b>	
Proposiçaõ para a Montagem, Operacionalizaçaõ e Institucionalizaçaõ do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local a nível Estadual	- Maria Adélia de Souza, SERFHAU.
Idéias e Esforços para Montagem de um Sistema Conjugado de Planejamento e Implementaçaõ do Desenvolvimento Urbano	- Antônio Chaves Barcellos e Equipe do Departamento de Desenvolvimento Local da SUDESUL.
Desenvolvimento Metropolitano – Uma Experiência	- Grupo Executivo da Regiãõ Metropolitana (GERM).
Implementaçaõ de Programas Metropolitanos	- Waldemar Wirsig, Economista do Grupo de Planejamento Metropolitano (GPM/GERM); - Roberto Py Gomes da Silveira, Arquiteto GPM/GERM.
Proposta de um Sistema de Desenvolvimento Regional para o	- Laís Salengue; Coord. da Unidade de Assistênciã aos Programas de

<sup>637</sup> Secretaria Municipal de Obras Pùblicas e Viaçaõ do Município de Porto Alegre.

Estado do Rio Grande do Sul	Desenvolvimento (SOP); - Luiz S. Miranda, Chefe da Equipe de Pesquisa e Normação (SOP).
O Processo de Planejamento: a Abordagem da Moderna Análise de Políticas	- Eduardo Dutra Aydos, CEPA/UFRGS.
Estrutura para um Sistema de Planejamento Integrado	- Roberto de Azevedo e Souza, Sociedade Brasileira de Planejamento, Núcleo RS.

A análise dos anais do evento priorizou a busca por informações que relatassem, de alguma forma, a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul ou a sua relação com outros órgãos de planejamento governamentais. Por esse motivo, não estão expostos aqui informações aprofundadas de todos os artigos que constituem o documento.

Na apresentação do 1º volume, Cuevas, representando a OEA, que apoiou a realização do Seminário, enfatizou a tradição em planejamento urbano do estado e a necessidade de cooperação entre os níveis de governo para que se pudesse conter o crescimento acelerado dos núcleos urbanos, cujo ritmo estaria, de acordo com ele, exercendo forte pressão nas condições econômicas e sociais do país e, criando, desse modo, demandas sobre os sistemas urbanos:

O Governo Federal, respondendo a esse desafio, vem delineando, paulatinamente, um esquema de atuação que lhe permitirá operar mais eficientemente no campo. A ação federal precisará, necessariamente, apoiar-se em ações regionais, estaduais e municipais, devidamente coordenadas entre si, para a montagem de um processo harmônico que permita utilizar o crescimento urbano como um fator indutor do desenvolvimento econômico e social do Brasil. O II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul situa-se dentro dessa perspectiva. Foi utilizado com o objetivo específico de delinear um Plano de Trabalho que permita a formulação e execução de uma Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado, utilizando como base as

experiências de mais de 30 anos em planejamento urbano além de estudos prévios realizados, relacionados com a citada Política.<sup>638</sup>

O moderador segue, destacando que as conclusões e recomendações do encontro permitirão definir um esquema de ações gerais e específicas que determinarão, assim, as bases de um plano de trabalho objetivando a implantação da política de desenvolvimento urbano. Ele finaliza, advogando que, o Seminário representa um grande esforço técnico, mas a solução dos problemas urbanos que assolavam o estado só seria alcançada mediante o apoio de entidades públicas e privadas às proposições do encontro.<sup>639</sup>

Acerca do Tema I, "A Experiência em Planejamento Urbano no Estado", Salengue e Moori retomam a trajetória do planejamento urbano na região e fazem considerações sobre o processo de planejamento nos últimos anos. Os autores alertam que só recentemente, na década de 1960, as municipalidades gaúchas vêm assumindo o papel que lhes cabe, ou seja, "[...] buscando o planejamento como instrumento de administração e participando técnica e financeiramente para a elaboração de seus Planos, ainda com assessoria ou financiamento de órgãos oficiais do Estado e da União."<sup>640</sup>

Eles apresentam um balanço das cidades no Rio Grande do Sul que dispunham de planos diretores na época, bem como o ano em que foram realizados e quem os financiou. Como se observa na Tabela nº 18, dos 122 municípios listados, apenas 33 elaboraram seus planos com recursos próprios, sendo que desses municípios, 5 ainda receberiam assessoria da SOP. Além disso, há algumas cidades que contariam com mais de um plano, elaborados ou pela prefeitura ou pelo estado.

---

<sup>638</sup> CUEVAS, Marco Antonio. Apresentação. In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1, p. I.

<sup>639</sup> *Idem*, p. II.

<sup>640</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 3.

É importante salientar, ainda, o destaque que os autores atribuem à assistência técnica do SERFHAU:

Ao esforço empreendido no campo do planejamento urbano no Estado do Rio Grande do Sul veio se juntar recentemente o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, criado em 1964, e que dentro da sua política de desenvolvimento local integrado assistiu tecnicamente e financiou 2 Planos Municipais (São Gabriel em 1971 e Caxias do Sul em 1972), tendo sob sua responsabilidade técnica e financeira atualmente o Plano de Desenvolvimento Integrado de Novo Hamburgo e Termos de Referência para 6 micro-regiões do Estado.<sup>641</sup>

**TABELA N ° 18** – Planos elaborados para os municípios do Rio Grande do Sul (1940 - 1972)<sup>642</sup>

ANO	FONTE DE RECURSOS			
	SOP		PREFEITURA	
	MUNICÍPIO	OBSERVAÇÃO	MUNICÍPIO	OBSERVAÇÃO
1940	Torres			
1941			São Leopoldo	Assessoria SOP
1943			Passo Fundo	
1944	Palmeira das Missões		Uruguaiana	
1945	São Lourenço			
	Camaquã			
	Venâncio Aires			
	Viamão			
	Erechim			
	Tapes			
	Garibaldi			
	Júlio de Castilhos			
	Lagoa Vermelha			
	Lajeado			
	Pinheiro Machado			
	Estrela			
1946	Bom Jesus			
	Santo Ângelo			
	Santiago			

<sup>641</sup> *Ibidem.*

<sup>642</sup> *Idem*, pp. 4-9.

	Carazinho			
	Canguçu			
	Irái			
	Piratini			
	São Sebastião do Caí			
	Bagé			
1947	Getúlio Vargas		Lajeado*	
	Santa Vitória do Palmar			
	São Francisco de Assis			
	São Francisco de Paula			
	São Luiz Gonzaga			
	Novo Hamburgo			
1948	Lavras do Sul			
	Nova Prata			
	Rio Pardo			
	São José do Norte			
1949	Flores da Cunha			
	Encruzilhada do Sul			
	Ijuí			
	Jaguarí			
	Tramandaí			
	Candelária			
1950	Caçapava do Sul			
	Cacequi			
	Canoas			
	São José do Norte*			
	Viamão*			
1951	Santa Cruz do Sul			
	Santa Maria			
1952	Bom Jesus*		Caxias do Sul	
1953	Guaporé		Passo Fundo*	
	Piratini*			
	Rosário do Sul			
	Guaíba			
1954	Campo Bom			
	Irái*			
1957	Cerro Largo			

	Espumoso	Concurso Público		
	Gramado	Concurso Público		
	Nova Petrópolis			
	Santana do Livramento	Concurso Público		
	Tapera	Concurso Público		
	Três de Maio	Concurso Público		
1958	Alegrete		Sapucaia do Sul	
	Bento Gonçalves			
	Panambi	Concurso Público		
	Três Passos			
1959	Dom Pedrito	Concurso Público		
	Marau	Concurso Público		
1960	Carlos Barbosa		Aratiba	
	Ijuí*		Horizontina	
1961	Veranópolis		Tapejara	
1962	Cachoeira do Sul		Agudo	
	Guaporé*		Nova Prata*	
	S. Antônio da Patrulha			
	Novo Hamburgo*			
1963	Arroio do Meio		Ibirubá	
	Rosário do Sul*		Quaraí	
	Tucunduva			
1964	Arroio do Tigre		Gravataí	
	Constantina			
	Feliz			
	Tuparendí			
	Vera Cruz			
1965	Barra do Ribeiro			
	Santo Augusto			
	Serafina Corrêa			
1966	Campo Bom*		Camaquã*	
	Cândido Godoi			
	Casca			
	Caronel Bicaco			
	Guarani das Missões			
	Porto Lucena			
	Redentora			
	Panambi**			
	Santa Bárbara do Sul			

	São José do Puro			
1967	Bom Retiro do Sul		Pelotas	
	Campinas das Missões		Santa Rosa	
	Muçum		Santa Maria*	
	Salvador do Sul			
1968	Alecrim		Júlio de Castilhos*	
	Canguçu*		Igrejinha	
			São Borja	
			Tramandaí*	
1969	Boa Vista do Buricá		Cambará do Sul	
	Caibaté		Campo Bom*	
	Chiapetta			
	Carazinho*			
	Guaíba*			
	Três Coroas			
1970	Bagé*		Canoas	Assessoria SOP
	Farroupilha		Esteio	Assessoria SOP
	Formigueiro			
	São Marcos			
	Selbach			
	Anta Gorda			
1971	Paraí		Ijuí*	
	Portão		Montenegro	Assessoria SOP
			Bento Gonçalves*	
			Garibaldi*	
			São Jerônimo	
			Ijuí*	
1972	S. Francisco de Paula*		Santo Ângelo*	Assessoria SOP
	Gramado*	Em elaboração	Caxias do Sul*	Ass. e Financ. SERFHAU
	Sertão		São Gabriel	Ass. e Financ. SERFHAU
			Novo Hamburgo*	Ass. e Financ. SERFHAU Em elaboração

\*Municípios que contam com mais de um plano

\*\* Revisão

Os autores prosseguem, argumentando que a década de 60 significou uma tentativa dos planejadores urbanos de "anular" a rigidez dos anos anteriores,

imprimindo um caráter sistêmico ao planejamento urbano. Os técnicos exprimem, entretanto, que essa mudança de pensamento não deu os resultados esperados no estado e as municipalidades gaúchas continuaram portando-se apenas como co-participantes, “[...] o que de certa forma torna um plano de características menos proposicionais do que analíticas, inoperante”.<sup>643</sup>

De acordo com a análise executada por Salengue e Moori, eram poucas as cidades onde o plano, de fato, originou uma ação contínua de planejamento. Segundo eles, em grande parte das municipalidades, os planos não eram não ao menos aprovados pelos vereadores, que promoviam seu arquivamento imediato. Uma das razões apontadas para que isso acontecesse era devido às sucessivas mudanças na administração municipal. José Ribeiro Hessel, em “Sistema de Planejamento Administrativo a Nível Municipal no Rio Grande do Sul: Possível?”, sustenta que, quando era eleito um novo prefeito, usualmente, grande parte dos funcionários municipais da gestão anterior também saía com o antigo intendente. O autor explica que, além disso, os técnicos das municipalidades não tendiam a trabalhar muito tempo nas administrações municipais, ao passo que a prefeitura era utilizada “[...] freqüentemente como trampolim para conseguir melhor emprego.”<sup>644</sup> Hessel elucida, conforme levantado em pesquisas, que mais da metade dos funcionários estavam a menos de oito anos nas prefeituras.<sup>645</sup>

Marques e Silva, ao resgatarem o a experiência de planejamento urbano em Porto Alegre, no segundo texto reunido nos anais do encontro, também realizam algumas considerações acerca da continuidade do processo de planejamento. Segundo eles, as diretrizes do planejamento deveriam ser, preferencialmente, efetuadas por órgãos públicos para que estes pudessem estar promovendo a

---

<sup>643</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>644</sup> HESSEL, José Ribeiro. Sistema de Planejamento Administrativo a Nível Municipal no Rio Grande do Sul: Possível In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1, pp. 53-65, p. 59.

<sup>645</sup> *Ibidem*.

constante atualização, centralização e compatibilização de dados: “o desenvolvimento dos planos em qualquer nível, estabelecidas as diretrizes, podem ser delegadas às empresas de planejamento, ou terem seus trabalhos quando possível, elaborados nos próprios órgãos.”<sup>646</sup>

Dessa forma, na conclusão do trabalho de Salengue e Moori, é deixado claro que além da rigidez da maioria dos planos, da pouca qualificação dos técnicos locais e da falta de estudos sistemáticos sobre as condições da região, também contribuíram para a ineficiência do planejamento urbano no estado, entre outros fatores, “[...] a limitada faixa de atuação efetiva do poder público municipal, fortemente dependente política e financeiramente.”<sup>647</sup> Defende-se, portanto, que é imprescindível que se estabeleça um sistema de planejamento em diferentes níveis, onde o governo local defina princípios de seu desenvolvimento em coerência com a política nacional e onde também seja considerado o planejamento micro-regional.

Sobre esse tema, em adição, o documento escrito pelos técnicos da SOP ainda destaca a pouca experiência em planejamento regional do estado,<sup>648</sup> mas ressalta que, através da atuação do SERFHAU, houve uma retomada dos trabalhos referentes às micro-regiões, que causou um incremento, inclusive, dos estudos baseados nas Associações dos Municípios, “[...] forma jurídica de agrupamento de municípios de regiões geo-econômicas do Estado.”<sup>649</sup>

Por fim, Salengue e Moori argumentam que, embora se faça necessário um estudo detalhado de avaliação crítica, objetivando resultados práticos na condução da reformulação dos modelos metodológicos de planejamento, é importante destacar que:

---

<sup>646</sup> MARQUES, Moacyr Moojen; SILVA, Leo Ferreira da (1972), *op. cit.*, p. 50.

<sup>647</sup> SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 18.

<sup>648</sup> Segundo os autores, a primeira experiência no âmbito do planejamento micro-regional no Rio Grande do Sul aconteceu em 1958 com o plano de desenvolvimento do litoral. Este, no entanto, permaneceu em seus estudos preliminares e não foi adotado como programa de governo. SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro (1972), *op. cit.*, p. 16.

<sup>649</sup> *Ibidem.*

[...] a atividade de planejamento urbano no Estado, embora de escassos recursos práticos, apresenta como aspecto positivo a conscientização de dirigentes e da população – ou setores dela – quanto a necessidade e as vantagens do planejamento como instrumento e tomada de decisões e promoção do desenvolvimento. Ao longo destes 36 anos foi possível divulgar amplamente as técnicas de planejamento, seus objetivos, a natureza da atividade e suas implicações bem como mostrar deficiências e suas causas. Parece-nos claro neste momento que, face às características de nossa experiência passada, tem alcance limitado qualquer política de promoção do desenvolvimento urbano formulada isoladamente, que não atenda a princípios pragmáticos e a objetivos realmente operacionais.<sup>650</sup>

Jorge Francisconi, abrindo a segunda temática do evento, fixa algumas considerações sobre a política de desenvolvimento urbano. Para o autor, a política consistia em um sub-sistema que deveria, por conseguinte, ser integrado nas macro-políticas de desenvolvimento.<sup>651</sup>

O poder estadual do Rio Grande do Sul, de acordo com o professor, dispunha das condições de infra-estrutura técnica e de conhecimentos gerais e específicos para implantar uma Política de Desenvolvimento Urbano no estado. Se o governo decidisse por atuar através de um programa que objetivasse transformar não só as condições da rede urbana, mas também o espaço intra-urbano, Francisconi defendeu que algumas ações nessa área que poderiam ser tomadas pelo poder local era a organização e regulamentação da assistência técnica aos municípios na elaboração de planos diretores e de planos locais de desenvolvimento e a determinação de áreas prioritárias regionais para o conseqüente direcionamento de investimentos.<sup>652</sup>

---

<sup>650</sup> *Idem*, p. 19.

<sup>651</sup> FRANCISCONI, Jorge Guilherme. Definição de Objetivos. In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1, pp. 67-90A, p. 69.

<sup>652</sup> *Idem*, p. 89.

Como se observou, a primeira estava sendo desempenhada pelo SERFHAU, principalmente, a partir de 1970. Com relação à definição de prioridades, pôde-se perceber no exame dos Relatórios da SOP, que o órgão também estava atuando nesse sentido, ao modificar sua estratégia de ação e passar a classificar as regiões de acordo com a ordem de prioridade em que cada uma iria receber o auxílio da entidade para fins de elaboração de estudos, relatórios ou planos diretores.

Na introdução do terceiro tema do encontro, Maria Adélia de Souza, realçou a participação que cabe ao estado nas políticas de desenvolvimento urbano, bem como sua relação com as demais esferas de poder; para que se pudesse formar um sistema eficaz, era necessário um diálogo não somente entre os governos municipais, estaduais e federal, mas também era preciso que houvesse uma relação entre eles e outros órgãos governamentais de desenvolvimento urbano, a exemplo do SERFHAU e das Superintendências. Dentro desse sistema, assim, os municípios e demais entidades de planejamento micro-regional e metropolitano atuariam como agentes, segundo a autora, por estarem profundamente ligados à realidade para a qual se definiriam as políticas. Já os representantes da União e do estado, corresponderiam aos sujeitos de fomento, na medida em que seriam encarregados da elaboração política de normas, da geração de recursos, etc.<sup>653</sup>

Dentro desse panorama, a autora chama atenção para o papel das Associações de Municípios: “a associação de municípios tal como se apresenta hoje no Sul, é um elemento primordial, senão o mais importante do sistema de desenvolvimento urbano e local, a nível estadual [...]”.<sup>654</sup> Para Souza, no entanto, as entidades estavam atuando apenas como órgão de consulta sem possuir uma estrutura técnica de apoio que possibilitasse a tomada e o encaminhamento de

---

<sup>653</sup> SOUZA, Maria Adélia de. Proposição para a Montagem, Operacionalização e Institucionalização do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local a nível Estadual. In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 2, pp. 177-194, p. 186.

<sup>654</sup> *Idem*, p. 187.

decisões e sem o estabelecimento de uma relação, devidamente, institucionalizada com o poder estadual.

Diante dessa problemática, a autora transmite algumas estratégias que poderiam ser tomadas para promover uma maior integração entre os órgãos. Primeiro, a adoção, por parte do estado, de um sistema de unidades territoriais que permitissem tanto a descentralização de suas próprias atividades através da ação regional, quanto à definição de um programa de organização do espaço, onde fosse reforçado a rede urbana como elemento estruturador. A segunda medida estava na montagem de um sistema operacional, composto por entidades técnicas e financeiras, no qual fosse possível a discussão das proposições e análises com os demais intervenientes – no caso, os poderes federal e estadual. E por fim, a promoção de recursos de apoio ao sistema, por meio de legislação estadual ou da formação de recursos humanos com o próprio orçamento dos municípios.<sup>655</sup>

Salengue e Miranda, outrossim, discutem em seu trabalho as estratégias do planejamento regional:

[...] os agrupamentos de municípios (entidades de direito privado) deverão ser elementos atuantes e co-participantes da ação a nível da micro-região, dado o seu peculiar interesse na programação a esse nível. Para tanto, as Associações de Municípios deverão ser promovidas pelo próprio Sistema, segundo critérios técnicos de regionalização adequados aos objetivos do desenvolvimento estadual. O Estado deverá ser participante e entidade de coordenação de programa a nível micro-regional.<sup>656</sup>

De acordo com os autores, isso não é o que vinha ocorrendo. “[...] não tem o Estado atuado como promotor do desenvolvimento, papel que forçosamente lhe

---

<sup>655</sup> *Idem.*

<sup>656</sup> SALENGUE, Laís; MIRANDA, Luiz S. Proposta de um Sistema de Desenvolvimento Regional para o Estado do Rio Grande do Sul. . In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1, pp. 263-276, p. 271.

cabe, induzindo à utilização de certos recursos potenciais que formalmente desconhece.”<sup>657</sup> Eles ainda continuam:

Especificamente no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano a nível estadual, nossa hipótese é de que somente poderá ser formulada na medida em que estiver inserida numa política maior que decorra do processo de desenvolvimento global do estado e de suas regiões componentes; a cidade não se modifica por fatores endógenos mas é resultado de estímulos exógenos (atividades básicas regionais).<sup>658</sup>

Os técnicos finalizam o texto, criticando a intervenção isolada no município e destacam que a própria metodologia de planejamento urbano adotada pelo Estado, no final dos anos 1960 e início da década de 70, representava, justamente, uma tentativa no âmbito técnico de formular hipóteses de desenvolvimento dos centros urbanos a partir de parâmetros ditados pelas características regionais.<sup>659</sup>

Enfim, no último trabalho publicado pelos anais do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, Roberto de Azevedo e Souza pondera algumas observações acerca do papel da SOP diante das estratégias do governo federal na tentativa de instituir um processo de planejamento urbano integrado nas cidades brasileiras. O autor inicia seu texto destacando a Secretaria de Obras Públicas do estado, por seu pioneirismo no campo do planejamento urbano no Brasil. Dessas atividades, iniciadas ainda em 1938, resultou um grande acervo de conhecimento técnico e uma conscientização de sua necessidade, por parte das administrações municipais,<sup>660</sup> conforme já teria apontado, anteriormente, Salengue e Moori.<sup>661</sup>

---

<sup>657</sup> *Idem*, p. 266.

<sup>658</sup> *Idem*, p. 271.

<sup>659</sup> *Ibidem*.

<sup>660</sup> O autor argumenta que em função disso, houve uma época em que a demanda por “planos diretores” era tamanha que chegou a ultrapassar a capacidade da SOP em atendê-las. SOUZA, Roberto de Azevedo e (1972), *op. cit.*, p. 320.

<sup>661</sup> *Ibidem*.

Apesar, dessa tradição, Souza reitera que o trabalho elaborado para as cidades gaúchas constituiu-se apenas em documentos técnicos mais ou menos sofisticados, diagnósticos e proposições e, dessa forma, não se conseguiu implementar no Rio Grande do Sul um completo processo sistema de planejamento urbano. Essa dificuldade decorre de alguns fatores: a) a SOP, mesmo com suas atribuições reformuladas pelos Decretos n°. 21.195 e 21.196, não tinha flexibilidade administrativa, “[...] persiste a sua situação de Administração Direta com todas as limitações a ela inerentes”,<sup>662</sup> b) não existiam recursos suficientes para pôr em prática a implantação das estratégias propostas pelos planos; c) havia carência de meios adequados à implantação, por parte da SOP e das municipalidades, o que fazia com que os planos fossem encarados com uma certa ressalva pelas demais secretarias e órgãos de planejamento, acabando por setorizar ainda mais a sua aplicação; d) e pelo fato dos próprios municípios encararem o plano como um documento restritivo e, assim, realizarem modificações a seu critério.<sup>663</sup>

Souza, ao final de sua exposição, enumera alguns pontos que deveriam ser seguidos a fim de alcançar a institucionalização do planejamento no estado:

- Montagem de um Sistema Nacional de Planejamento Integrado com a participação do SERFHAU, Superintendência e órgãos estaduais;
- Reestruturação da SOP;
- Maior autonomia e ascendência do SERFHAU perante os municípios;
- Definição, por parte do SERFHAU, de uma metodologia de atuação;
- Adoção das micro-regiões como unidades de planejamento;
- Consolidação de escritórios técnicos com a participação efetiva da Superintendência, órgão estadual pertinente e Associações de Municípios.<sup>664</sup>

---

<sup>662</sup> *Ibidem*.

<sup>663</sup> *Idem*, p. 321.

<sup>664</sup> *Idem*, p. 330.

Conforme se notou, os anais do Seminário analisado possibilitaram a compreensão de diversos aspectos da política de desenvolvimento urbano e do planejamento sob diferentes enfoques. Pelo encontro ter contado com a participação não só de técnicos do SERFHAU e professores, mas também de dirigentes da SOP e SUDESUL, foi possível examinar as idéias e proposições da época a partir de um grupo heterogêneo. Isso ficou constado, por exemplo, no diferente destaque que os autores conferem aos três poderes. Maria Adélia, na época a serviço do SERFHAU, critica o poder estadual e defende uma ação mais efetiva do estado na integração com seus municípios, ao passo que Roberto de Azevedo e Souza, que trabalhou na SOP, intercede por uma maior autonomia dos órgãos estaduais.

#### **{4.9 CURSOS DE ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO}**

Os Cursos de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado<sup>665</sup> foram realizados em Novo Hamburgo, sede do CERTAM no Rio Grande do Sul, e tiveram três edições subseqüentes, desde 1973 até o ano de 1975. De acordo com o material localizado no acervo da SOP, o objetivo dos encontros era "treinar a equipe de planejamento do Município, para implementação do processo contínuo e permanente de planejamento".<sup>666</sup>

A promoção do 1º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado resultou de um convênio entre SOP, CERTAM e CEPAM, de São Paulo. As duas primeiras entidades, além de assessoria

---

<sup>665</sup> A partir da 2ª edição, o evento passa a se chamar Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada.

<sup>666</sup> RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Relatório do 1º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*. Porto Alegre: SDO/CERTAM/CEPAM, 1973, p. 1.

técnica, financiavam o curso. No relatório que especificava os gastos do 1º evento, a SOP responsabilizou-se pelo pagamento de Cr\$ 7.350,00 e o CERTAM, por Cr\$ 105.566,98 do total das despesas.<sup>667</sup> Já o CEPAM era o órgão encarregado de fornecer material e a metodologia, pois ele já contava “com experiência nesse tipo de trabalho”.<sup>668</sup> Além disso, quatro acadêmicos do CEPAM foram cedidos para ministrar aulas no curso que ocorreu no Rio Grande do Sul; os docentes restantes faziam parte do CERTAM; foram escolhidos profissionais “[...] que estão prestando sua colaboração nas diversas áreas de suas especialidades, dando aulas aos participantes ou assessoramento aos Monitores, bem como formulando as publicações e o programa do Curso quando se faz necessário”.<sup>669</sup> A Tabela nº 19 informa os professores contratados para a primeira edição:

**TABELA Nº 19 – Professores - 1º Curso de Orientação Metodológica para  
Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (1973)<sup>670</sup>**

PROFESSOR	ATRIBUIÇÃO	ESTADO
Clementina de Ambrosi*	Arquiteta	SP
José Geraldo da Costa	Técnico administrativo	SP
Sheiwa Spindel	Socióloga	SP
Antônio Cláudio Moreira	Arquiteto	SP
Dalmo Do Vale Nogueira	Arquiteto	SP
Laís Salengue*	Arquiteta	RS
Marconi Isolan	Economista	RS
Sergio Ruschel	Médico	RS
Gervásio Neves	Geógrafo	RS
Amilcar Loureiro	Professor	RS
Adolfo Cantergi	Engenheiro	RS
Joaquim Lucena	Assistente Social	RS
Yara Regina Martins Vieira	Geógrafa	RS
Clarita Galbinski	Bacharel em Direito	RS

\*Coordenadoras

<sup>667</sup> *Idem*, s/n.

<sup>668</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>669</sup> *Ibidem*.

<sup>670</sup> *Idem*, s/n.

A participação dos técnicos municipais no Curso não era mediante a inscrição voluntária dos mesmos; a própria direção do evento selecionava as municipalidades que atendiam a critérios específicos e estas inscreviam suas equipes. No 1º Curso, em 1973, foram convidadas a participar vinte prefeituras, mas somente treze aceitaram o convite, foram elas: Caçapava do Sul (participação de 3 técnicos), Encruzilhada do Sul (2 técnicos), São Lourenço (3 técnicos), São Pedro do Sul (1 técnico), São Vicente (1 técnico), Tupanciretã (2 técnicos), Canela (2 técnicos), Torres (4 técnicos), Tramandaí (3 técnicos), Campos Real (2 técnicos), Igrejinha (2 técnicos), Guaporé (1 técnico) e Veranópolis (2 técnicos).<sup>671</sup>

O Curso de 1973 era dividido em quatro etapas, cada uma precedida por três dias de encontros e, depois, por um período de visita de campo. Na primeira, realizava-se a coleta, graficação e montagem dos dados. Após o treinamento ocorrido em Novo Hamburgo - onde eram ministradas aulas sobre introdução metodológica, organização territorial, administrativa e financeira, saúde, educação, serviços municipais, saneamento e caracterização do município, demografia e desenvolvimento econômico -, os alunos dirigiam-se aos seus municípios de origem para coletar as informações solicitadas. No final da 1ª etapa, o grupo de alunos, no final das aulas, ainda realizou uma visita à SOP, em Porto Alegre, com o objetivo de colher informações referente aos índices demográficos dos municípios, preparação do roteiro de viagem e organização do esquema de trabalho. A segunda fase consistia na análise dos núcleos urbanos, quando eram elaborados diagnósticos, prognósticos e as proposições setoriais. O terceiro estágio correspondia à montagem do quadro geral e do Programa de Ação. Aos alunos eram explicadas as instruções para a elaboração do Programa e Lei do Plano, além dos instrumentos de

---

<sup>671</sup> *Idem*, s/n.

implantação. Por fim, a quarta etapa ocorria quando se realizava o relatório final, a elaboração do Plano de Ação e da Lei do PDDL, <sup>672</sup> propriamente dita. <sup>673</sup>

A segunda edição do curso sofreu discretas mudanças, tanto de ordem organizacional, quanto com relação à metodologia utilizada. O título do evento também foi modificado, e ele passou a se chamar Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Municipal. A edição de 1974 não teve mais o apoio do CEPAM e os professores a participarem, portanto, nessa ocasião, eram técnicos da própria SOP, conforme alude a Tabela nº 20.

Outro diferencial do evento foi o fato de todos os Prefeitos dos centros urbanos contemplados com a vaga no Curso terem assinaram um Protocolo de Intenções, em que se comprometiam a seguir com a elaboração do Plano de Ação Integrado tão logo suas equipes concluíssem o documento. Em outras palavras, os municípios participantes não receberiam somente a capacitação de seus técnicos, mas também garantiam, perante a SOP, a futura realização de seus respectivos planos diretores. <sup>674</sup>

**TABELA Nº 20 – Professores - 2º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada (1974)** <sup>675</sup>

PROFESSOR	ATRIBUIÇÃO	ESTADO
Laís Salengue*	Arquiteta	RS
Hugo Meucci Filho	Engenheiro	RS
Edirceu Fontoura	Arquiteto	RS
Floriano Isolan	Engenheiro Agrônomo	RS
Marconi Isolan	Economista	RS
Adolfo Cantergi	Engenheiro	RS
Neusa Maria de A. Vergara	Socióloga	RS
Amilcar Loureiro	Geógrafo	RS

<sup>672</sup> Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

<sup>673</sup> Ibidem.

<sup>674</sup> RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Relatório do 2º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada*. Porto Alegre: SDO/CERTAM, 1974, p. 2.

<sup>675</sup> *Idem*, s/n.

\*Coordenadora

As cidades convidadas no 2º Curso faziam parte de quatro Associações de Municípios: Arroio Grande, Piratini e São José do Norte (Associação dos Municípios da Zona Sul - AZONASUL); Júlio de Castilhos, São Sepé e São Pedro do Sul (Associação dos Municípios do Vale do Jaguari – AMJAGUARI), Muçum, Roca Sales e Bom Retiro (Associação dos Municípios do Vale do Taquari – AMVAT); Tucunduva e Santo Cristo (Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa – AMGSR); além de Tapes. A iniciativa realça uma postura dos organizadores do evento em promover, ainda que de forma preliminar, o desenvolvimento regional, ao passo que as cidades integrantes de uma mesma associação poderiam levar em consideração aspectos levantados pelos municípios vizinhos ao formularem a proposta do plano diretor para a sua municipalidade.<sup>676</sup>

Na edição de 1974, o Curso era formado por cinco etapas, divididas em duas partes cada. Sempre, em um primeiro momento, eram dadas as instruções e feita a análise dos trabalhos entregues na fase anterior; em um momento posterior, seriam realizadas as visitas de campo, onde cada equipe seguia para seu município a fim de buscar material e realizar levantamento de suas condições sócio-econômicas. Na primeira etapa, igualmente ao evento do ano anterior, foram ministradas aulas sobre organização financeira, administrativa, saneamento e serviços urbanos, entre outras disciplinas já citadas. Após as conferências, procedia-se à coleta de dados, graficação e análise e diagnóstico da situação municipal. A segunda fase do Curso correspondia ao levantamento de material, organização e montagem dos dados, descrição dos diagnósticos executados, perspectivas e conclusões. Na terceira etapa, repetia-se a coleta de dados, dessa vez referente aos instrumentos legais de aplicação do plano e aos estudos setoriais, bem como sua organização, elaboração de perspectivas e conclusões. No quarto período dos encontros, eram realizadas a

---

<sup>676</sup> *Idem*, s/n.

revisão dos estudos setoriais elaborados, o relatório final e quadro geral de programa e o Plano de Ação. A última etapa, por fim, consistia na revisão geral dos estudos produzidos e a entrega final da proposta de plano.<sup>677</sup>

Não foi encontrado no acervo da SOP, o programa da terceira edição do Curso de Orientação Metodológica para a Elaboração do Plano Diretor de Ação Municipal, que ocorreu em 1975. Apenas as apostilas de alguns dos tópicos apresentados e a relação dos docentes foram localizados, que se encontram listados a seguir na Tabela nº 21:

**TABELA Nº 21 – Professores - 3º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada (1975)<sup>678</sup>**

PROFESSOR	TÓPICO	ATRIBUIÇÃO	ESTADO
José Albano Volkmer	Organização Territorial	Arquiteta	RS
Hugo Meucci Filho	Serviços Urbanos	Engenheiro	RS
Edirceu Fontoura	Sistema Viário-transportes	Arquiteto	RS
Adolfo Cantergi	Saneamento Básico	Engenheiro	RS
José Ribeiro Hessel	Organização Administrativa	Economista	RS
Sérgio Ruschel	Saúde	Médico	RS
Amílcar Bruno Soares Loureiro	Educação	Geógrafo	RS
Florianio Isolan	Economia	Engenheiro Agrônomo	

Com relação ao material distribuído aos técnicos municipais participantes do Curso de 1975, alguns deles foram os mesmos documentos utilizados na primeira edição do curso, em 1973, preparados, portanto, pelo CEPAM. Estes foram os casos da apostila de Organização Territorial, elaborada por Clementina Ambrosis,<sup>679</sup> da

<sup>677</sup> *Ibidem.*

<sup>678</sup> RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Ata 3º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada*. Porto Alegre: SDO/CERTAM, 1975, s/n.

<sup>679</sup> AMBROSIS, Clementina de. Documento nº. 3 - Organização Territorial. In: RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Ata 3º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada*. Porto Alegre: SDO/CERTAM, 1975.

apostila de Serviços Urbanos, escrita por Antônio Cláudio Moreira,<sup>680</sup> e do texto sobre Saneamento Básico, produzido por Cantergi.<sup>681</sup>

Através da análise dos materiais dos três cursos promovidos pela SOP e CERTAM, na segunda metade da década de 70, apesar de ficarem constatadas algumas modificações, principalmente no que se refere à estrutura organizacional e de alguns aspectos metodológicos, incluindo mudanças no enfoque final (primeiro, se elaboraria o PDDI e, nas edições subseqüentes, o PDAI<sup>682</sup> passaria a ser formulado), percebeu-se que as diretrizes gerais mantiveram-se as mesmas. Em outras palavras, houve uma continuidade no modo de capacitação dos técnicos municipais. Essa afirmação pode ser exemplificada pelo fato de algumas das apostilas utilizadas nos três anos de aplicação do Curso terem sido, basicamente, as mesmas. Ao seguir o modelo metodológico do CEPAM, de São Paulo, e CERTAM, de Novo Hamburgo, ainda fica evidenciado que os eventos realizados com o apoio da SOP também respeitaram os princípios de planejamento urbano integrado preconizados pelo SERFHAU, abordando as dimensões econômicas e sociais do planejamento urbano, através das conferências de profissionais das mais variadas disciplinas.

Outro ponto relevante no exame dos documentos é a escolha, realizada no 2º Curso, por municípios que integrassem uma mesma micro-região, ou seja, que fizessem parte da mesma Associação dos Municípios. A estratégia pode ser entendida como parte das discussões ocorridas anos antes, no II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul. A ação,

---

<sup>680</sup> MOREIRA, Antônio Cláudio. Documento n°. 4 – Serviços Urbanos. In: RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Ata 3º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada*. Porto Alegre: SDO/CERTAM, 1975.

<sup>681</sup> CANTERGI, Adolfo. Documento n°. 6 – Saneamento Básico e Drenagem de Águas Pluviais. In: RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Ata 3º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada*. Porto Alegre: SDO/CERTAM, 1975.

<sup>682</sup> Plano Diretor de Ação Integrada.

evidentemente, ainda não contemplava de forma integral as proposições publicadas nos anais do Seminário, mas a iniciativa de congregar municípios de uma mesma região, seja para a formação de seus técnicos, ou com fins de elaboração conjunta de seus planos diretores já demonstra uma intenção nesse sentido.

Finalmente, a consolidação do Protocolo de Intenções, no qual os representantes das municipalidades comprometiam-se a elaborar o PDAI, perante a direção da SOP, também corresponde a uma contribuição importante no processo de planejamento, pois ainda que o termo não garantisse a implementação de um processo permanente, ao menos, visando à implantação dos planos<sup>683</sup> a ação demonstra uma preocupação dos técnicos do órgão governamental com uma maior integração dos municípios ao seu sistema do planejamento, garantindo, de certa forma, um aumento nas chances de exequibilidade dos planos - na medida em que eles seriam elaborados pelos próprios profissionais da prefeitura. Além disso, como se ressaltou no exame dos relatórios da SOP, esse tipo de iniciativa liberava e disponibilizava mais recursos humanos e materiais da Secretaria, podendo essa concentrar-se, assim, em outras atividades ligadas ao planejamento urbano no estado.

#### **{4.10 CONSIDERAÇÕES FINAIS}**

Ao se analisar o material que serviu como fonte documental para o exame qualitativo da atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul, além de se constar o empenho da autarquia federal no âmbito da assistência técnica, como foi mencionado na introdução desse capítulo, observou-se também, de sua parte, o apoio à elaboração de termos de referência, estudos preliminares e planos de

---

<sup>683</sup> Nos acervos e bibliotecas pesquisados durante a investigação, não foram localizados planos diretores elaborados para os municípios que participaram da 2ª edição do evento e assinaram o Protocolo de Intenções.

desenvolvimento local integrados. Sobre essa última atribuição do SERFHAU, é importante tecer algumas observações.

Apesar dos Boletins Informativos do SERFHAU, Relatórios de Atividades da SOP e Anais do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul sugerirem que uma série de documentos foi formulada através do subsídio do SERFHAU, não foi possível localizar todos os planos citados. Nas visitas à Biblioteca da Faculdade de Arquitetura e ao acervo da SOP - os únicos locais em que se encontrou esse tipo de material -, foram descobertos somente quatro documentos que faziam aporte ao órgão de planejamento federal: o Estudo Preliminar de São Gabriel: Plano de Desenvolvimento Integrado, de 1970, realizado pela ASTEC; o Plano de Ação Imediata de Caxias do Sul, em 1971, produzido pela URBASUL; o Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Novo Hamburgo, de 1972, realizado, conforme anteriormente referido, pela URPLAN; e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Alegrete, de 1975, elaborado pela "ORPLAN, Organização e Planejamento Ltda."

No entanto, levantaram-se oito materiais que, apesar de não se referirem ao SERFHAU, foram formulados, entre 1964 e 1975, segundo às normas preconizadas pela autarquia, por escritórios privados, credenciados junto a ela; são eles:

- Plano Diretor de Cambará do Sul (1969), elaborado pela URPLAN;
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Santa Maria (1969), elaborado pela URPLAN;
- Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Canoas (1970), elaborado pelo consórcio URPLAN/ORPLAN;
- Plano Diretor Urbano de Taquara (1970), elaborado pela URBASUL;
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Santo Ângelo (1971), elaborado pela URPLAN;

- Plano Diretor de São Jerônimo (1974), elaborado pela URPLAN;
- Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Campo Bom (1975), elaborado pela "PLANISUL, Planejamento e Consultoria S.A.";
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sapucaia do Sul (1975), elaborado pela ORPLAN.

Dessa maneira, mesmo que os documentos acima citados não tenham sido financiados através do SERFHAU e, sim, realizados por iniciativa das próprias municipalidades ou do governo do Rio Grande do Sul, fica claro - não somente pela listagem acima, mas por todo o exame realizado nesse último capítulo - que a entidade federal de planejamento inspirou algumas mudanças no estado no que diz respeito a uma nova organização de padrões básicos e diretrizes para formulação de planos e no arranjo de estratégias de implantação do processo de planejamento urbano.

Deve-se ainda trazer aqui um produto que pode ser atribuído à circulação das idéias no âmbito do urbanismo e planejamento urbano no Rio Grande do Sul no recorte temporal da pesquisa: a criação do PROPUR, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Nota-se que grande parte dos personagens transitaria nos mesmos meios e participaria dos mesmos debates, ou seja, funcionários e profissionais de órgãos governamentais, institutos, entidades privadas e universidades, muitas vezes, participariam dos mesmos encontros, a exemplo do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul. Isso possibilitaria o intercâmbio de conceitos a que se aludiu antes.<sup>684</sup>

Conforme se observou ao longo da pesquisa documental, o âmbito acadêmico no Rio Grande do Sul participou de diversas estratégias junto aos órgãos

---

<sup>684</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Seminário Sobre o Ensino no Campo do Desenvolvimento Urbano e Local*. Anais. Rio de Janeiro: SERFHAU/MINTER/COPPE/OEA, 1973b, pp. 132 – 134.

de planejamento urbano e desenvolvimento estadual e federal, ao longo do período considerado. Nos Boletins do SERFHAU foi indicado que, não só universidades da capital gaúcha, mas outras instituições de ensino do interior do estado receberam coordenadores do SERFHAU para proferir palestras e divulgar aspectos ligados ao planejamento urbano integrado. Nos relatórios da Secretaria, foram apontados diversos projetos que contaram com o convênio da UFRGS, junto a SOP, como o Núcleo URBIN, a montagem do SISDRU, as ações relativas à região metropolitana de Porto Alegre, entre outros. Já durante a investigação do II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul e do Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor, ficou constatado que a Universidade forneceu apoio e assistência, direta ou indireta, na organização dos eventos, seja na execução de trabalhos e realização de estudos, como ocorreu no caso do Seminário, seja através da participação de seus professores nos Cursos de Orientação Metodológica, promovido pelo CERTAM.

O PROPUR, criado em 1970, início das principais atividades do SERFHAU no estado, portanto, também seria uma instituição a participar ativamente dessas discussões e iniciativas. O Curso inserir-se-á, assim, no contexto de troca de idéias entre o meio técnico e acadêmico, que aconteceu de maneira constante durante a trajetória da autarquia federal no estado.

Francisconi, ao participar do Seminário sobre o Ensino no Campo do Desenvolvimento Urbano e Local, em 1973, como então coordenador do Programa de Pós-Graduação, articula algumas considerações sobre a formação e atuação do mesmo.<sup>685</sup> Apesar do PROPUR não se ocupar do treinamento de recursos humanos dirigido à administração municipal a nível médio - este trabalho estava sendo desenvolvido em outros âmbitos da Universidade, como, por exemplo, por meio do

---

<sup>685</sup> FRANCISCONI, Jorge Guilherme. Considerações sobre a experiência de ensino no Programa de Mestrado PROPUR/UFRGS. In: BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Seminário Sobre o Ensino no Campo do Desenvolvimento Urbano e Local*. Anais. Rio de Janeiro: SERFHAU/MINTER/COPPE/OEA, 1973b, pp. 91-99, p. 99.

CEPA (Centro de Estudos e Pesquisas em Administração), da UFRGS -, ele empenhava-se na capacitação de profissionais de grau superior para a prática ou atuação acadêmica no domínio dos variados aspectos do planejamento urbano. Assim, para o coordenador, o objetivo do Programa era “[...] contribuir eficazmente para preparar recursos humanos de qualidade superior para participar ativamente do processo nacional de desenvolvimento”.<sup>686</sup>

Dessa maneira, diante de tudo que foi exposto ao longo do trabalho, levando em consideração o processo de institucionalização do planejamento urbano integrado no Brasil, discutido na primeira parte dessa dissertação; o contexto no qual foi criado o SERFHAU, sua estruturação e mecanismos de ação, examinados no segundo capítulo; a experiência de planejamento do Rio Grande do Sul e o papel desempenhado pela SOP, debatidos no capítulo três; e, finalmente, como se deu a atuação do SERFHAU no estado, apresentado nessa última seção da pesquisa, avançar-se-á para parte final do trabalho, onde serão retomados alguns pontos do texto e responder-se-á à questão de pesquisa, por meio da verificação da hipótese formulada.

---

<sup>686</sup> Idem, p. 97.

## **{CONCLUSÃO}**

O exame e apreciação dos documentos apresentados na última parte da pesquisa, a luz das discussões realizadas nos primeiros capítulos do trabalho, permitiram qualificar a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul, objeto dessa dissertação, e a revelar mais detalhes da experiência do planejamento urbano integrado no estado, auxiliando, assim, na compreensão do processo de institucionalização do planejamento urbano no Brasil como atribuição do governo e como técnica da administração pública.

Através do resgate da ação da SOP no Rio Grande do Sul, ficou claro que a Comissão de Saneamento, criada em 1917, representou o início do encaminhamento da Secretaria como o agente responsável pela promoção do planejamento urbano no estado. Para alguns autores, esse papel da SOP viria a cristalizar-se pouco menos de vinte anos depois, quando a Comissão é transformada em Diretoria de Saneamento e Urbanismo. Para outros, todavia, o grande marco na instituição do planejamento urbano na região como uma função de Estado decorreria da formulação do I Plano de Saneamento do Rio Grande do Sul, em 1943, quando o poder estadual assume o planejamento dos municípios, em termos de saneamento, provisão de infra-estrutura e expansão urbana, e passa a elaborar planos diretores para diversas cidades gaúchas, devido à carência de recursos desses núcleos urbanos. Será, justamente, a escassez financeira e de

peçoal das prefeituras que motivará a SOP, anos mais tarde, a formar no interior do estado os escritórios regionais, cujo intuito principal era conferir assistência técnica às municipalidades, desprovidas de meios, tanto na elaboração de seu plano, quanto na implantação do mesmo, na tentativa de garantir a continuidade do planejamento urbano.

A iniciativa da Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul na década de 50 evidencia, portanto, que, muito antes da instituição do SERFHAU, em 1964, já estava sendo prestado aos municípios gaúchos o assessoramento técnico visando a constituição de um processo de planejamento urbano a longo prazo. Certamente, o SERFHAU ampliou essa assistência, bem como a unificou, ao promover estratégias como a dos Municípios-Escola Permanentes e Itinerantes e por meio da instalação do CERTAM em Novo Hamburgo. O apoio da autarquia federal, não só mediante ao financiamento, mas também através de seu aparato organizacional também permitiu a SOP fortalecer as suas ações nesse sentido, promovendo, em conjunto com o SERFHAU e SUDESUL, diversos cursos objetivando a capacitação dos técnicos locais.

A participação do órgão de planejamento federal, por conseguinte, apesar de ter colaborado muito com a assistência realizada até então e ter aumentado ainda mais o número de cidades gaúchas a receber o benefício, não correspondeu à origem desse tipo de estratégia no estado. Mesmo no ano em que o SERFHAU daria início, efetivamente, as suas atividades no Rio Grande do Sul,<sup>687</sup> a SOP já havia promovido a criação de vinte e sete Residências (como os escritórios regionais passariam a se chamar), cobrindo todas as principais cidades do interior do estado, conforme se verificou no exame do Relatório de Atividades de 1967-1970,

---

<sup>687</sup> Ao analisar os Boletins do SERFHAU e os Relatórios divulgados pela SOP, ficou constatado que a autarquia só iria, de fato, ter uma atuação de destaque na região a partir de 1970, quando é elaborado o primeiro documento com financiamento do SERFHAU no estado, - o Estudo Preliminar para São Gabriel - e quando ele passa a apoiar a organização de eventos e publicações na região, como foi o caso de "Política de Desenvolvimento Urbano", editada nesse mesmo ano.

divulgado pela Secretaria. Faz-se necessário também mencionar a iniciativa da SOP, através do DePRU de instituir a SURBAM, em 1975, com o propósito de aprimorar a assessoria técnica que a Secretaria vinha prestando com recursos próprios.

Em outras palavras, a SOP não somente atuou na formação de uma estrutura de assessoramento às prefeituras em questões ligadas ao planejamento urbano, como continuou agindo no seu aperfeiçoamento durante todo o período de operação do SERFHAU no Rio Grande do Sul – seja em conjunto com esse último, seja sozinha.

Outro aspecto importante a se considerar no que diz respeito à história do planejamento urbano no estado é, também na década de 50, a promoção de concursos públicos de pré-planos<sup>688</sup> para os núcleos urbanos gaúchos, conforme foi esclarecido no terceiro capítulo dessa dissertação. Como se viu, os principais propósitos da SOP com a organização das concorrências públicas, era uma maior disponibilização de técnicos para atender aos municípios na implementação dos planos e na formação de um mercado de trabalho mais abrangente para arquitetos e urbanistas que, dessa forma, começariam a ser contratados pelas prefeituras para a elaboração dos planos diretores.

A SOP, portanto, seria responsável por incentivar a formação de equipes privadas de planejamento urbano no Rio Grande do Sul. Evidentemente, o SERFHAU, ao dispor de muito mais recursos e, assim, ter podido investir mais maciçamente no financiamento de planos e documentos, possibilitou a ampliação do mercado das empresas de consultoria. O importante, contudo, é destacar que a intenção, tanto da SOP, quando da autarquia federal, em liberar mais recursos humanos e materiais seus, repassando a responsabilidade de elaboração dos planos aos municípios, eram as mesmas; ou seja, contar com mais técnicos próprios para

---

<sup>688</sup> Antes da elaboração do plano diretor, propriamente, seriam realizados estudos sobre as condições sócio-econômicas do município, consistindo nas etapas de pré-plano e expediente urbano.

fiscalizar a implementação dos planos em si, possibilitar o atendimento de mais cidades e, por fim, incrementar o mercado de trabalho nesse campo.

A SOP, apesar de delegar a formulação de muitos planos para o âmbito privado, também elaborou planos para diversas prefeituras. Observou-se, nos levantamentos reunidos, que a Secretaria, desde os anos 1940, prestou assessoria financeira e técnica para a elaboração de planos para mais de uma centena de municípios gaúchos. Na década de 60 e 70 mais de cinquenta cidades foram beneficiadas pelo serviço. Mesmo com a dificuldade de localizar todos os planos financiados através do SERFHAU, é sabido que até 1972, somente três municípios do estado foram contemplados pela autarquia. Talvez uma explicação para esse número tão baixo, seja o próprio desempenho destacado da SOP nesse sentido; em 1955, quase metade dos núcleos urbanos do Rio Grande do Sul já contava com planos diretores, algumas dessas cidades, inclusive, com até mais de um. Outra causa possível para o número baixo de documentos financiados através do SERFHAU é o gradual distanciamento que a autarquia passa a ter de sua atribuição inicial de promover o planejamento local integrado; por meio do Decreto n.º 66.882, ela irá apoiar os municípios mais no assessoramento técnico, do que na liberação de recursos para os planos em si.

Com relação ao objetivo do órgão federal de planejamento de formar, através de suas iniciativas de assessoria técnica e promoção de normas e diretrizes de ação, uma “mentalidade de planejamento”, isto é, de enraizar, entre os técnicos locais, a compreensão da necessidade de conceber o planejamento como um esforço sistêmico, conforme se notou, esse pensamento já havia penetrado nas municipalidades gaúchas quase dez anos antes da criação do SERFHAU. Uma das razões que contribuíram para isso foi a própria experiência pioneira de planejamento do Rio Grande do Sul, desde as primeiras décadas do século XX, não só no âmbito público, mas também no acadêmico; a exemplo do Curso de

Urbanismo, criado em 1947, o primeiro que diplomaria urbanistas no país e do PROPUR, fundado em 1970, quando o SERFHAU encaminhava suas primeiras ações no estado, foi um dos primeiros programas de pós-graduação em planejamento urbano instituído no Brasil.

Apesar da elaboração do plano ter correspondido a uma iniciativa de poucas prefeituras e a maioria delas terem arquivado esses documentos recém formulados, o conceito de plano diretor e as idéias acerca do planejamento urbano, a partir da década de 50, já eram bastante consolidadas no estado. A própria formação dos conselhos municipais em algumas cidades gaúchas na época, que consistiam em entidades com fins consultivos nas questões ligadas ao planejamento urbano, já demonstra uma mentalidade nesse sentido.

Um ulterior aspecto que é necessário confrontar na relação entre a SOP e o SERFHAU, é o planejamento regional. Apesar de a autarquia federal ter sido reestruturada em 1970, passando a ser entidade "relacionada" ao desenvolvimento urbano local integrado e tendo como função, basicamente, auxiliar na capacitação dos técnicos das municipalidades, o órgão deveria colaborar com as três esferas de governo na execução do planejamento, do qual o desenvolvimento regional correspondia uma parte. E o SERFHAU iria trabalhar dentro dessa concepção, como foi visto no Relatório da SOP de 1963 – 1966, em que seus técnicos ressaltavam a importância, conferida pelos professores do Curso Especial de Metodologia do Urbanismo e Administração Municipal de 1965, de se pensar no planejamento regional, além do intra-urbano.

Não se pode negar, no entanto, que a Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul também apresentava uma preocupação nesse sentido. Na década de 60, começaram a se formar as primeiras associações de municípios do estado e, em 1970, o território gaúcho já era quase todo coberto pelas agregações. Apesar de essas associações atuarem apenas como entidades de consulta, sem uma postura

executiva, de fato, elas constituíram uma importante estrutura para o desenvolvimento local e regional. Isso fica claro quando a SOP ajuda a promover o 2º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração de Plano Diretor de Ação Municipal, em 1974, em que só foram convidados a participar técnicos de prefeituras de núcleos urbanos que formavam quatro associações de municípios (com exceção de um profissional). A intenção dos patrocinadores do evento com essa restrição era, justamente, promover a integração e articulação das cidades que faziam parte de uma mesma unidade para que os técnicos, ao elaborarem o plano diretor de ação integrada de seus respectivos municípios, contemplassem aspectos regionais na sua proposta.

Outra ação da SOP nesse sentido foi a definição de regiões polarizadas e seu arranjo conforme critérios prioritários ainda nos anos 1960. Dessa maneira a Secretaria ao promover o planejamento nessas áreas, fixava diretrizes regionais e elaborava levantamentos, estudos e planos não só para a cidade-pólo (ou as cidades-pólos), mas também para os núcleos vizinhos. Para o planejamento da região do Vale dos Sinos, vale mencionar, a SOP contou com o convênio de uma empresa alemã, mas grande parte dos custos para elaboração desse documento foi arcado pela própria Secretaria.

Ainda referente à estratégia de regionalização do estado, por parte da SOP, não se pode deixar de mencionar os estudos para a Grande Porto Alegre, realizados pelos técnicos da Secretaria, Nelly Martins e Roberto de Azevedo e Souza, no ano 1966. Sua proposta de organização do planejamento da região, que compreendia nove municípios, e da criação de um fundo coordenado pelo grupo deliberativo a ser formado por representantes dessas cidades, já antecipava alguns pontos que seriam tratados um ano depois, nos diagnósticos patrocinados pelo SERFHAU para nove áreas consideradas metropolitanas, dentre elas Porto Alegre. A SOP, em 1968, daria continuidade a essas atividades, auxiliando, inclusive, na delimitação da região

metropolitana da capital do estado. Portanto, apesar do apoio do SERFHAU à promoção de estratégias que visassem o desenvolvimento e planejamento regionais no Rio Grande do Sul, uma das entidades que mais atuou nesse âmbito no estado foi a SOP.

Por último, defende-se que a Secretaria de Obras Públicas, empenhar-se-ia, a partir da década de 60, na promoção do planejamento urbano integrado enquanto prática. Apesar do termo “desenvolvimento integrado” ter aparecido somente no ano de 1969 em seus relatórios, desde o início da década de 60, já estavam em elaboração no Rio Grande do Sul, junto a URPLAN, ORPLAN ou URBASUL, planos realizados por equipes multidisciplinares compostas por geógrafos, arquitetos, economistas, entre outros e que, a partir de então, representaria uma mudança na metodologia e na sistemática de trabalho e de formulação dos planos para os municípios gaúchos. Na década seguinte, portanto, a SOP, mesmo não tendo financiado a formulação de todos os documentos formulados pelos escritórios de consultoria, adotaria esse modelo metodológico, fazendo uso de ciências complementares e analisando a cidade, a partir de perspectivas diversas, legitimando, inclusive, outra abordagem na sua articulação com as demais regiões e com o local em que estava inserida. A Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul não iria “oficializar” esse padrão, formulando um roteiro de elaboração para planos de desenvolvimento local integrado, como o fez o SERFHAU, porém, ao contratar ou ao aprovar a elaboração de planos pelas empresas citadas acima, a Secretaria deixa claro essa nova postura em prol do planejamento urbano integrado – antes até da autarquia federal patrocinar qualquer plano, termo ou estudo no estado (o que, conforme já foi citado, ocorreu somente em 1970), ou seja, previamente à imposição das normas serfhalinas.

Enfim, conforme se pôde notar, a dissertação cumpriu com seu objetivo em

entender como se deu a experiência do SERFHAU na região gaúcha, elucidando aspectos de seu desempenho junto ao aparato institucional estadual e municipal, principalmente no que diz respeito à sua articulação com a SOP. Ao mesmo tempo, foi constatado que a autarquia federal teve um importante papel no Rio Grande do Sul como afirmadora do planejamento urbano integrado, financiando e promovendo estratégias que estimulassem não somente a elaboração e implantação de planos diretores, mas também que visassem à formação técnica dos profissionais que trabalhavam nas municipalidades.

Entretanto, foi, igualmente, verificado durante a realização da pesquisa documental, que o SERFHAU agiu na ampliação e no fortalecimento de atividades e serviços relativos ao planejamento urbano que a SOP já desempenhava no estado antes do órgão federal iniciar sua trajetória na região. Talvez, a maior contribuição do SERFHAU foi, justamente, na regularização de certos parâmetros de planejamento e mecanismos de ação que, antes, pela SOP não estavam completamente oficializados. O próprio estabelecimento do aditivo assinado por representantes do SERFHAU e do governo do estado em fins de 1970, divulgado pelos Boletins do SERFHAU, obrigando os projetos financiados pela autarquia a obedecerem uma série de normas estabelecidas por ela, já deixava claro uma atitude nesse sentido.

É importante mencionar, no entanto, que a Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul não foi capaz de implementar o planejamento como um empenho contínuo em todas as municipalidades em que atuou, nem fazer com que todos os planos diretores, para os quais prestou assessoria, abrangessem completamente os aspectos do planejamento urbano integrado. Um das razões para que isso acontecesse foi decorrente do próprio contexto no qual ela estava inserida. A extrema centralização política provocou não só um esvaziamento das municipalidades, como também não permitiu uma correta articulação entre os três

âmbitos de poder. Em outras palavras, o Estado, ao instaurar um regime que geria o país "de cima para baixo", desconsiderava e descumpria algumas diretrizes estabelecidas pelo poder estadual e pelas prefeituras, alargando cada vez mais suas dependências financeira e política. Portanto, enfraquecendo a autonomia municipal, o governo federal, dificultava o trabalho tanto da SOP, quanto do SERFHAU, ao passo que, no modelo preconizado por ambos, para que fosse implementado um processo de planejamento, as municipalidades deveriam contar com meios para realizar esse esforço contínuo; essa era a razão de ser dos cursos de capacitação que as duas entidades promoviam.

No entanto, pode-se dizer que, diante de tudo que foi examinado e debatido ao longo desse trabalho, a SOP, apesar do contexto em estava inserida, foi a responsável por instituir não só o planejamento urbano como uma função de governo no estado, mas outrossim, como técnica e prática das administrações locais. Assim, a origem do movimento que resultou na institucionalização do planejamento urbano integrado no Rio Grande do Sul não teve início com o SERFHAU; foi através das iniciativas da Secretaria de Obras Públicas, nos anos 1930 e 1940, em firmar convênios com as prefeituras gaúchas e em assistir e financiar os municípios do estado na elaboração de seus primeiros planos diretores, que possibilitou a instituição do planejamento urbano integrado no Rio Grande do Sul. Se, por uma lado, a entidade, ao "tomar para a si" a responsabilidade de promover o planejamento das cidades, gerou um descomprometimento por parte dessas prefeituras, por outro, ela garantiu a montagem de uma rede urbana no estado, orientada e organizadas sob um sistema unificado de planejamento.

Por tudo o que foi exposto, por conseguinte, pode-se confirmar a hipótese para a questão que norteou a realização dessa pesquisa. O papel, efetivo, que o SERFHAU desempenhou no Rio Grande do Sul foi o de agente fortalecedor do planejamento urbano integrado no estado. Ao defrontar-se com a estrutura

organizacional de planejamento que a SOP tinha formado, ao longo de quase trinta anos, o SERFHAU atuou na definição oficial de alguns parâmetros normativos, portanto, legitimando os procedimentos metodológicos do planejamento urbano integrado no estado gaúcho.

Ao apresentar a discussão sobre a institucionalização do planejamento urbano integrado no Rio Grande do Sul e no país, resgatando parte das operações do SERFHAU e expondo as atividades desempenhadas em prol do planejamento no estado, se ratificou a hipótese desse trabalho, contribuindo com o debate sobre o tema. Observou-se também que a análise não elucida aspectos somente locais. O exame também convém para refletir o que ocorria em todo o Brasil. Portanto, a ressalva que se faz sobre a importância que tiveram as ações de um órgão estadual de planejamento, no período, na trajetória do planejamento urbano em uma região específica do país - muitas vezes, desligadas ou independentes do poder federal -, auxilia a compreender melhor a situação da época no conjunto de estados brasileiros.

O momento entre as décadas 60 e 70, mesmo sob o contexto centralizador, irá possibilitar a promoção de discussões em diferentes âmbitos, tanto no técnico, como no acadêmico. É relevante, ainda, notar que essa conjuntura conduzirá a uma circulação de idéias sobre o urbano - onde, como foi mencionado, o PROPUR e outros cursos de pós-graduação serão parte disso -, que fará com que os diferentes profissionais, sejam eles atuantes na esfera teórica ou prática, formem uma espécie de massa crítica acerca da cidade, cujos debates intensificar-se-ão ao longo das próximas décadas, ainda sob a égide ditatorial, não só no Rio Grande do Sul, como no restante do país.

A relevância da pesquisa, portanto, residiu na recuperação da parte da trajetória do SERFHAU que coube à região rio-grandense e na possibilidade de reflexão de como ela insere-se na prática recente do planejamento, possibilitando a

reconstrução de um fragmento importante da história do urbanismo e planejamento urbano brasileiros.

## {REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS}

ALMEIDA, Maria Soares de. Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos: Porto Alegre de 1983 a 1959. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (org.). *Urbanismo no Brasil, 1895 – 1965*. São Paulo: Studio Nobel, 1999, pp. 102-117.

ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atores, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre 1937 – 1961*. 2004. Tese (Doutorado em Arquitetura). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ALMEIDA, Maria Soares de; PONTUAL, Virgínia Pitta. Reformas urbanas nas áreas centrais de Porto Alegre e do Recife: semelhanças e particularidades. In: FREITAS, José Francisco Bernardino (org.). *Diálogos: urbanismo.br*. Vitória: EDUFES, 2010, pp. 63 – 96.

ALVES, Augusto. O imaginário técnico dos engenheiros na construção do porto de Porto Alegre. In: IX Seminário de História da Cidade e do Urbanismo (IX SHCU), 2006. São Paulo. *Anais...* São Paulo: 2006.

AMBROSIS, Clementina de. Documento n°. 3 - Organização Territorial. In: RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Ata 3º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada*. Porto Alegre: SDO/CERTAM, 1975.

ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. O plano de Saturnino de Brito para Santos e a construção da cidade moderna no Brasil. In: *Espaço & Debates*, v. 11, n. 34, 1991, pp. 55 – 63.

ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. Dar forma ao informe: o urbanismo e a

crise da cidade moderna. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas e perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, pp. 337-348.

AXT, Gunter. Justiça e Memória: a experiência do memorial do judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. In: *Justiça & História*. Porto Alegre, v. 2, n. 4, 2002, pp. 215-238.

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de; BENEDICTO, Danielle Barros de Moura; LEAL JÚNIOR, Sílvio. O Planejamento Urbano Global: da tese de Attílio Corrêa Lima ao Plano Diretor de Niterói - Meio Século de distância e um objetivo comum. In: VII Seminário da História da Cidade e do Urbanismo (VII SHCU), 2002. Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA 2002.

AZEVEDO, Sérgio de. *A Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IPEA, Rio de Janeiro, 1975.

BARON, Cristina Maria Perissinotto; ANELLI, Renato Luiz Sobral. *A atuação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai em Presidente Prudente-SP*. Presidente Prudente: Tópos/UNESP, v. 4, 2010, p. 212-237.

BERNARDES, Lísia. Política Urbana: Uma análise da experiência brasileira. In: *Análise e Conjuntura*. Rio de Janeiro, v. 1, n.1, jan/abr 1986, p. 83-119.

BOLAFFI, Gabriel. *A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. São Paulo: Brasiliense, 1977.

BOLAFFI, Gabriel. O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

BONDUKI, Nabil Georges. Habitação e Arquitetura Moderna no Brasil: a experiência dos IAPs (1937/1964). In: *Seminário Origens das Políticas Públicas Urbanas Modernas: Europa e América Latina: 1900 – 1940*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da Habitação Social No Brasil (1930-1964). In: *Análise Social*. Lisboa, v. 29, n.127, 1994, p. 711-732.

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura*

*moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: XII Encontro Nacional da ANPUR (XXII ENANPUR), 2007. Belém. *Anais...* Belém: ANPUR, 2007.

BRASIL. Decreto nº. 66.882, de 16 de julho de 1970, *Dispõe sobre a competência e a organização do Ministério do Interior e dá outras providências*. Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 1970. Seção I, parte I.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano III, n. 31, out. 1970.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 34, jan. 1971.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 38, mai. 1971.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 41, ago. 1971.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 42, set. 1971.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 43, out. 1971.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Boletim Informativo do SERFHAU. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 44, nov. 1971.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Boletim Informativo do SERFHAU*. Brasília: SERFHAU/MINTER, ano IV, n. 45, dez. 1971.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta *et al*. Planejamento urbano: do populismo aos dias atuais. In: *Espaço e Debates*. São Paulo, v. 1, n. 4, 1981, p. 137-173.

CAMPOS NETO, Cândido Malta. *Os Rumos da Cidade: Urbanismo e Modernização*

em São Paulo. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CANTERGI, Adolfo. Documento n°. 6 – Saneamento Básico e Drenagem de Águas Pluviais. In: RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Ata 3º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada*. Porto Alegre: SDO/CERTAM, 1975.

CAPPELLO, Maria Beatriz Camargo. A revista Brasília na construção da Nova Capital: Brasília (1957-1962). In: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo. V. 11, 2010, p. 43-57 (Revista Online).

CASTRO, Mary Garcia. Planejamento, Ensino e o Programa de Capacitação de recursos Humanos do SERFHAU. In: BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Seminário Sobre o Ensino no Campo do Desenvolvimento Urbano e Local*. Anais. Rio de Janeiro: SERFHAU/MINTER/COPPE/OEA, 1973b, pp. 15-38.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 1997.

CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as Cidades: Política ou Não Política. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo R. (orgs.). *Dilemas do Planejamento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, pp. 167-253.

CINTRA, Antônio Octávio; ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. Planejamento: Reflexões sobre uma Experiência Estadual. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo R. (orgs.). *Dilemas do Planejamento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, pp. 13-46.

COMAS, Carlos Eduardo Dias; ALMEIDA, Marcos Leite. Brasília quadragenária: a paixão de uma monumentalidade moderna. In: IX Seminário História da Cidade e do Urbanismo (IX SHCU), 2006. São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2006.

CORNELY, Seno Antônio. Planejamento Local Integrado. In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: ISCRE, 1971, pp. 121-129.

COSTA, Lúcio. Memória descritiva do plano piloto, 1957. In: COSTA, Lúcio. *Registro*

*de uma vivência*. São Paulo: Empresa das Artes, 1995, pp. 284-295.

CUEVAS, Marco Antonio. Apresentação. In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1.

DALAND, Robert T. *Estratégia e Estudo do Planejamento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.

DAMÁSIO, Cláudia Pilla. A construção e a imagem-progresso em Porto Alegre na virada do século. In: SOUZA, Celia Ferraz de; PESAVENTO, Sandra Jatahy (orgs.). *Imagens urbanas, os diversos olhares na formação do imaginário urbano*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 19997, pp. 147-156.

DÉAK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, pp. 19-48.

FARIA, Luiz Arthur Ubatuba de; PAIVA, Edvaldo Pereira. *Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre*. Porto Alegre: Mimeo., 1938.

FARIA, Rodrigo Santos de. O Departamento Nacional de Urbanismo: Idéias e Origens no Processo Histórico de Institucionalização do Setor de Urbanismo e Planejamento Urbano no Governo Federal Brasileiro. In: XII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo (XII SHCU), 2012. Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2012.

FARIA, Rodrigo Santos de. Urbanismo e movimento municipalista: interlocuções do debate urbanístico brasileiro-iberoamericano (1938/1946 1964). Uma proposta de investigação. In: *Arquitextos*, v. 507, 2009 (Revista Online).

FELDMAN, Sarah. 1950: A década de Crença no Planejamento Regional no Brasil. In: XIII Encontro Nacional da ANPUR (XIII ENANPARQ), 2009. Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPUR/UFSC, 2009, v. 1, p. 01-23.

FELDMAN, Sarah. As Comissões de Plano da Cidade na Era Vargas. In: REZENDE, Vera (org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertexto, 2012, pp. 21-44.

FELDMAN, Sarah. O Arranjo SERFHUA: Assistência técnica aos municípios, órgãos de planejamento, empresas de engenharia consultiva. In: XI Encontro Nacional da ANPUR (XI ENANPUR), 2005. Salvador. *Anais...* Salvador: ANPUR, 2005b.

FELDMAN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHUA): Avanços, limites e ambigüidades (1964-1975). In: I Encontro Nacional da ANPARQ (I ENANPARQ), 2010. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: PROURB, 2010.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e Zoneamento, São Paulo: 1947 – 1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005a.

FERRARI, Célson. O planejamento integrado, Definições básicas - O sistema nacional de planejamento local integrado. In: *Curso de Planejamento Municipal Integrado - Urbanismo*. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1991.

FERREIRA, Mauro. *Planejamento urbano nos tempos do SERFHUA: O processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca*. 2007. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

FICHER, Sylvia; BATISTA, Geraldo Nogueira; LEITÃO, Francisco; FRANÇA, Dionísio Alves da. Brasília, uma história de planejamento. In: X Encontro Nacional da ANPUR (X ENANPUR), 2003. Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPUR, 2003, v. 1., p. 1-18.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo, vol. 28, n. 1, jan/mar 2007, pp. 28-46.

FONTES, Virgínia. Metamorfoses da Economia No Brasil: O Banco Nacional da Habitação. In: I Encontro Nacional de Economia Clássica e Política, Anais. Niterói, 1996. v. 3. p. 1-26.

FRANCISCONI, Jorge G. *Noções sobre planejamento municipal integrado*. Porto Alegre: Cepa, 1971.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. Considerações sobre a experiência de ensino no Programa de Mestrado PROPUR/UFRGS. In: BRASIL. Ministério do Interior. Serviço

Federal de Habitação e Urbanismo. *Seminário Sobre o Ensino no Campo do Desenvolvimento Urbano e Local*. Anais. Rio de Janeiro: SERFHAU/MINTER/COPPE/OEA, 1973b, pp. 91-99.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. Definição de Objetivos. In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1, pp. 67-90.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia Aparecida. *Política Nacional e Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas*. Brasília: IPEA/Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1976.

FREITAS, José Francisco Bernardino; 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 (XIV ENANPUR), 2011. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ, v. 1., 2011, p. 1-20.

FUNDAÇÃO Prefeito Faria Lima. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. Estatuto da cidade. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

GARDIN, Cleonice. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí no planejamento regional brasileiro (1951-1972)*. Dourados: Editora da UFGD, 2009.

GONÇALVES, Maria Flora. O processo de urbanização no Brasil: delimitação de um campo de pesquisa. In: *Espaço & Debates*, v. 9, n.28, set/dez 1989, pp. 67 – 79.

GUGLIELMI, Pascoal Mario Costa. *Habitação, Ordem e Progresso: A Política Habitacional Brasileira, a Legitimação do Regime e a Acumulação Capitalista*. Dissertação (Mestrado em Administração e Planejamento Urbano), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1984.

HEKMAN, Marcos David, Aspectos do Planejamento Regional e Urbano. In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: ISCRE, 1971, pp. 131-139.

HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. A peculiaridade da transição capitalista no Rio Grande do Sul, 1989 – 1930. In: *1º Encontro de Economia Gaúcha*. Porto Alegre: PPGE –

PUCRS, FEE, 2002.

HESSEL, José Ribeiro. Sistema de Planejamento Administrativo a Nível Municipal no Rio Grande do Sul: Possível In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1, pp. 53-65.

HOFFMANN, Benno. Notas sobre o arruamento de cidades. In: *EGATEA*. Porto Alegre: v. X, n. 1, jan/fev 1925, pp. 1-7.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IAB, Instituto dos Arquitetos do Brasil. Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: *Arquitetura*. Rio de Janeiro: n. 15, setembro de 1963, pp. 17 – 24.

IBGE, Censo Demográfico 1950/2010. In: *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 53, 1993.

KOURY, Ana Paula. Planejamento habitacional e sistemas construtivos (1964 – 1986): apontamentos para um debate. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR (XIV ENANPUR), 2011. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2011.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. Experiência Brasileira em Planejamento Urbano. In: *Revista Sinopses*, n. 13, maio de 1993, pp. 54 – 59.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura. In: *Espaço & Debates*. São Paulo, v. 14, n. 37, 1994, pp. 90-99.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895 - 1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (org.). *Urbanismo no Brasil, 1895 – 1965*. São Paulo: Studio Nobel, 1999, pp. 20-38.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico, em São Paulo, no início do século XX. In: *Revista Espaço & Debates*, n. 34, 1991, pp. 64 – 70.

LEME, Maria Cristina da Silva. Apresentação. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (org.).

*Urbanismo no Brasil, 1895 – 1965*. São Paulo: Studio Nobel, 1999, pp. 12-17.

LEME, Maria Cristina da Silva. Urbanismo Esse desconhecido. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas e perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, pp. 349-358, 1995.

LERSCH, Inês Martina. Inícios de uma trajetória: a formação e as idéias do engenheiro Benno Hofmann. In: XII Seminários de História da Cidade e do Urbanismo (XII SHCU), 2012. Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2012, pp. 1-8.

LOEB, Roberto. Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil. In: LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970, pp. 139-160.

LUCCHESI, Maria Cecília. *Em defesa do planejamento urbano: ressonâncias britânicas e a trajetórias de Harry James Cole*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2009.

LUCCHESI, Maria Cecília. O Arquiteto e Urbanista Harry Cole. In: *Oculum Ensaios*. Campinas: PUCCAMP, v. 7-8, 2008, pp. 66-77.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 – 1965). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo Perspectiva, 1970, pp. 51-68.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). *Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003, pp. 78-96.

MARQUES, Moacyr Moojen; SILVA, Leo Ferreira da. Experiências de Planejamento Urbano em Porto Alegre. In: RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. *II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*. Anais. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, v. 1, 1972, pp. 26-51.

MARTINS, Clitia Helena Backx. Região Metropolitana de Porto Alegre: dinâmica legal e institucional. In: *Fundação de Econômica e Estatística*. Porto Alegre, v. 20, n. 2, 1992, pp. 141-159.

MARTINS, Nelly Peixoto. Rio Grande do Sul: experiência urbanística. In: *Leituras de*

*Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 98-114.

MELLO, Luiz Ignácio Anhaia. Ainda o problema psicologico. In: MELLO, Luiz Ignácio Anhaia. *Problemas de urbanismo*. São Paulo: Escolas Profissionais Salesianas, 1929, pp. 27-45.

MELO, Marcus André B. C. de. Municipalismo, Nation-Building e a Modernização do Estado no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Ano 8, n. 23, 1993, p. 85-100.

MENDES, Ana Gláucia. A Experiência Econômica de Planejamento Econômico no Brasil. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (orgs.). *Dilemas do Planejamento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, pp. 75-142.

MODESTO, Hélio. Planejamento governamental e urbanização. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 138-160.

MODESTO, Hélio; MELLO, Diogo Lordello de. Mentalidade de planejamento no Brasil. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 47-61.

MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. In: *Etc, espaço, tempo e crítica - Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, v. 1, n. 1(4), jun 2007, pp. 71-96.

MOREIRA, Antônio Cláudio. Documento n°. 4 – Serviços Urbanos. In: RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Ata 3º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada*. Porto Alegre: SDO/CERTAM, 1975.

MOTA, Juliana Costa. Uma análise da criação e da atuação do SERFHAU. In: *XII Encontro Nacional da ANPUR (XII ENANPUR)*, Anais. Belém: 2007, p. 2.

MÜLLER, Dóris Maria. Escalas urbanas e níveis de serviços In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre:

ISCRE,1971, pp. 85-94.

MÜLLER, Dóris Maria; CASTELLO, Iara Regina. Apresentação. In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1.

MUNIZ, César Rocha; MIGLIORINI, Vera Lúcia Blat. O planejamento regional e os serviços urbanos no discurso do Movimento Municipalista Brasileiro entre 1946 e 1965. In: X Seminário de História da Cidade e do Urbanismo (X SHCU), Anais. Recife: CECI - Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2008.

NED, Antônio Carlos. Evolução dos Projetos denominados "municípios-escola itinerantes". In: BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Seminário Sobre o Ensino no Campo do Desenvolvimento Urbano e Local*. Rio de Janeiro: SERFHAU/MINTER/COPPE/OEA, 1973.

NEVES, Gervásio Rodrigo. A rede urbana. In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: ISCRE, 1971, pp. 17-33.

NYGAARD, Paul Dieter. *Planos Diretores de Cidades: Discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1971.

PAIVA, Edvaldo Pereira. *Expediente Urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1942.

PAIVA, Edvaldo Pereira. RIBEIRO, Demétrio. O Plano Diretor de Uruguaiana. In: EGATEA. Porto Alegre: junho de 1945, pp. 25-42.

PEREIRA, Cecília Ribeiro; PONTUAL, Virgínia Pitta. A Reforma Urbana nos primeiros anos da década de 1960. In: *Arquitextos*, v. 109, 2009 (Revista Online).

PEREIRA, Rubens de Matos. Integração do planejamento físico no planejamento governamental. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca

de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 83-97.

PONTUAL, Virgínia Pitta. O urbanismo no Recife: entre idéias e representações. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*. Recife, v. 1, 2000, p. 89-108.

PROCHNIK, Wit-Olaf. Formação de Planejadores. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965.

RAMOS, José Hugo V. Castro. A urbanização rio-grandense. In: *V Semana Social do Rio Grande do Sul - Desenvolvimento Urbano no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: ISCRE, 1971, pp. 35-53.

REZENDE, Vera. *Planejamento Urbano e Ideologia - Quatro Planos para a Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Benjamin Adiron. *Noções de planejamento urbano*. São Paulo: O Semeador, 1988.

RIBEIRO, Demétrio. O Planejamento Urbano no Rio Grande do Sul. In: WEIMER, Günter (org.). *Urbanismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1991, pp. 135-143, p. 135.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lúcio. Da cidade à nação – gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz; PECHMAN, Roberto (org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, pp. 53-78.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lúcio. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. In: *Espaço & Debates*, v. 14, n. 37, jan/abr 1994, pp. 77 – 89.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*. Anais. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972a, v. 1.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Relatório de Atividades da Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas, 1963 – 1966*. Porto Alegre: SOP, 1966.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Relatório de Atividades da Secretaria de Obras Públicas, 1967 – 1970*. Porto Alegre: SOP, 1970.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Relatório de Atividades Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, 1972*. Porto Alegre: SDO, 1972b.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Relatório de Atividades Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, 1973*. Porto Alegre: SDO, 1973b.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Relatório de Atividades Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, 1975*. Porto Alegre: SDO, 1975.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972c, v. 1.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Ata 3º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada*. Porto Alegre: SDO/CERTAM, 1975.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Relatório do 1º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*. Porto Alegre: SDO/CERTAM/CEPAM, 1973.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Relatório do 2º Curso de Orientação Metodológica para Elaboração do Plano Diretor de Ação Integrada*. Porto Alegre: SDO/CERTAM, 1974.

ROLDAN, Dinalva Derenzo. *Um ideário urbano em desenvolvimento – a experiência de Louis-Joseph Lebreton em São Paulo de 1947 a 1958*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2012.

ROVATI, João F. A fertilidade da terra em Porto Alegre. In: PANIZZI, Wlana M.; ROVATI, João F. (orgs.). *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, pp. 221-239.

ROVATI, João F. *La modernité est Ailleurs: "Ordre et Progrès" dans l'urbanisme d'Edvaldo Pereira Paiva (1911 – 1981)*. 2001. Tese (Doutorado). Paris, Université de

Paris VIII, 2001.

ROVATI, João Farias. Urbanistas graças a deus. In: XIII Encontro Nacional da ANPUR (XIII ENANPUR), 2009. Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: 2009, p. 4.

SALENGUE, Laís; MIRANDA, Luiz S. Proposta de um Sistema de Desenvolvimento Regional para o Estado do Rio Grande do Sul. In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1, pp. 263-276.

SALENGUE, Laís; MOORI, Seiro. O processo de planejamento urbano no Rio Grande do Sul: descrição da experiência e avaliação dos resultados. In: RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. *II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*. Anais. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, v. 1, 1972, pp. 1-24.

SALENGUE; Laís Guimarães de Pinho; MARQUES, Moacyr Moojen. Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In: PANIZZI, Wrana M.; ROVATI, João F. (orgs.). *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, pp. 155-164.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHMIDT, Benício V. *O estado e as políticas públicas - referências teóricas e introdução à política urbana brasileira*. 1981. Tese (Doutorado em Ciência Política). Stanford University, Stanford, 1979.

SCHMIDT, Benício. A politização do espaço urbano no Brasil. In: *Espaço & Debates*, v. 2, n. 5, mar/jun 1982, pp. 5-30.

SERFHAU. Situação atual do desenvolvimento urbano no Brasil. In: Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local. *Anais*. Brasília: 1971, pp. 49-67.

SILVA, Eder Roberto da; SILVA, Ricardo Siloto da. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. In: *Espaço & Debates*, v. 46, 2005, p. 144-156.

SILVA, Maria Lais Pereira da. Reflexões sobre a política habitacional na Era Vargas. In: REZENDE, Vera (org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades*

*brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertexto, 2012, pp. 303-331.

SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de. *O BNH e a Política do Governo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1974.

SOUZA, Celia Ferraz de. *Contrastes regionais e formações urbanas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

SOUZA, Celia Ferraz de. *Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

SOUZA, Celia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares de. Modernidade e autoritarismo: urbanismo em tempos ditatoriais: Porto Alegre, 1937 – 1945. In: REZENDE, Vera (org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertexto, 2012, pp. 197-231.

SOUZA, Celia Ferraz de; DAMÁSIO, Cláudia Pilla. Os primórdios do urbanismo moderno: Porto Alegre na administração de Otávio Rocha. In: PANIZZI, Wrana M.; ROVATI, João F. (orgs.). *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, pp. 133-145.

SOUZA, Celia Ferraz de; FREITAS, José Francisco Bernardino. Os portos e a modernização das cidades brasileiras no início do século XX: Porto Alegre e Vitória. In: FREITAS, José Francisco Bernardino (org.). *Diálogos: urbanismo.br*. Vitória: EDUFES, 2010, pp. 21 – 62.

SOUZA, Celia Ferraz. Trajetórias do Urbanismo em Porto Alegre, 1900- 1945. In: LEME, Maria Cristina da Silva. (org.). *Urbanismo no Brasil, 1895 – 1965*. São Paulo: Studio Nobel, pp. 83- 101.

SOUZA, Maria Adélia de. Proposição para a Montagem, Operacionalização e Institucionalização do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local a nível Estadual. In: RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. *Rio Grande do Sul: análises com vistas a uma política de desenvolvimento urbano*. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 2, pp. 177-194.

SOUZA, Roberto de Azevedo e. Estrutura para um Sistema de Planejamento

Integrado In: RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. *II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*. Anais. Porto Alegre: SDO/ SUDESUL/ SERFHAU/UFRGS, 1972, v. 1, pp. 317-331.

STEINBERG, Marília; BRUNA, Gilda Collet. Cidades médias: elos do urbano regional e do público-privado. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, pp. 35-77.

TABOADA, Antonio Pedro; SABBÍ, Larissa De Bertolli Chimolera. Estudos sobre a Aplicação de Modelos de Urbanismo e sua Relação com as Políticas Urbanas. In: *Revista Gestão Pública*. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, Prefeitura Municipal de Curitiba, v.2, n.1, jan/abr 2011, pp. 35-50.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: SERRA, José (org.). *América Latina, ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

TENORIO, Gabriela, HOLANDA, Frederico de. Brasília: Monumental y secular. In: *X Congreso Internacional de Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Edificación*. Anais em CD-ROM. Santiago do Chile: 2010.

TOCHETTO, Daniel. *A cidade de Santa Maria e o saneamento de Saturnino de Brito*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

TOLOSA, Hamilton. Política urbana e redistribuição de renda. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly (org.). *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978, pp. 19-46.

VALLADARES, Licia do Prado. Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha da Literatura. In: VALLADARES, Licia Prado (org.). *Repensando a Habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VARGAS. Luís F. 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. 2011. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes (org.). *A Cidadania que Não Temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986, pp. 39-72.

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. 169-243.

VIOLICH, Francis. Crescimento urbano e planejamento no Brasil. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, IBAM, 1965, pp. 19-29.

VIZIOLI, Simone H. T. *Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento nacional*. 1998. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo. 1998.

WEIMER, Günter. A política sanitária como diretriz de planejamento na República Velha gaúcha. In: WEIMER, Günter (org.). *Urbanismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1992, pp. 93-108.

WEINDORFER, Alexandre. *Melhorias de produtividade na Secretaria das Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

WILHEIM, Jorge. A tal da Reforma Urbana. In: *Arquitetura*. Rio de Janeiro, n. 21, março, 1964.