desenvolvimento urbano no brasil

RUBENS M. PEREIRA

APRESENTAÇÃO

Êste trabalho foi preparado pelo Engenheiro Rubens de Mattos Pereira, Coordenador do Setor de Desenvolvimento Urbano do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, EPEA, do Ministério do Planejamento e membro do Grupo de Trabalho organizado pelo Banco Nacional de Habitação com a finalidade de definir a política nacional de desenvolvimento urbano e de implantar um sistema nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado.

Parte do mesmo foi baseada em trabalhos anteriores elaborados pelo autor, como colaboração ao Economista Aloísio Guimarães Mendes (para o documento "Estatuto do Planejamento Municipal Integrado" — Ministério do Planejamento, 1966), e ao Engenheiro Célson Ferrari (para o capítulo sôbre Desenvolvimento Urbano do Diagnóstico Preliminar de Habitação, EPEA, 1966).

O arquiteto Luiz Alfredo Stockler, Secretário-Executivo do Grupo de Trabalho-BNH, colaborou na crítica e revisão do texto ora apresentado, e particularmente, na elaboração do item 1, do capítulo IV (Financiamento do Sistema: elaboração e execução dos Planos). A Assistente Social Helena Salgado, especialista em desenvolvimento de comunidades, contribuiu também para a elaboração do trabalho, fazendo críticas e sugestões.

O trabalho foi preparado para ser apresentado no VI Congresso Interamericano de Planificação, promovido pela Sociedade Interamericana de Planificação, em Caracas, de 6 a 10 de novembro de 1966.

Destina-se também, no plano nacional, à divulgação das atividades desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho-BNH até fins de outubro de 1966, atividades estas que resultaram numa fixação preliminar dos têrmos da referência segundo os quais a **Política** e o **Sistema** nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado serão, a seguir, formulados e implantados.

I — INTRODUÇÃO

1. **Evolução quantitativa da estrutura urbana brasileira nos últimos 20 anos.**

A população urbana da América Latina vem registrando, nas últimos décadas, um crescimento extraordinário, uma verdadeira explosão urbana, que tem seríssimas implicações e repercussões no desenvolvimento econômico e social do continente.

Em 1950, cêrca de 61.179.000 pessoas viviam em cidades latino-americanas, com mais de 20.000 habitantes (cêrca de 39% do total). Em 1960, essa cifra atingiu 95.431.000, representando aproximadamente 46% da população total da América Latina. O Boletim Econômico para a América Latina (ONU, outubro de 1961), previu que em 1975, cêrca de ..... 170.945.000 habitantes, ou seja 54% do total de 314.944.000 habitantes da América Latina, estarão vivendo em núcleos urbanos.

O Brasil, segundo ainda o citado boletim, apresenta o seguinte quadro de distribuição da população urbana:

1950		1960		1975 (estimativa)	
População Urbana	% do total	População Urbana	% do total	População Urbana	% do total
16.021.000	31	27.800.000	39	49.617.000	46

O Brasil foi um dos países latino-americanos que apresentou maior aumento percentual de populações urbanas, na década 50-60. O quadro a seguir fornece uma idéia de como a população urbana brasileira se distribuiu, segundo os vários escalões de aglomerados humanos:

Ano	Popul. total (milhões)	% da população total distribuída segundo escalões de aglomerados					
		Mais de 100.000	De 50.000 a 100.000	De 20.000 a 50.000	De 10.000 a 20.000	Menos de 10.000	Rurais
1950	51.944	13,1	3,1	3,9	3,2	12,8	63,9
1960	70.967	18,8	4,2	5,1	4,2	12,7	5,0

Fonte: Compêndio de Estatísticas Sociais: 1963 (ONU).

Verifica-se que as cidades com mais de 100.000 habitantes foram as que tiveram maior aumento populacional no período 50-60 (aproximadamente 4.500.000 habitantes). As cidades com populações entre 10.000 e 100.000 habitantes também tiveram grandes incrementos populacionais.

Analisando-se as taxas de crescimento das populações urbanas, segundo o escalão de aglomeração (quadro abaixo), verifica-se que, se persistirem as tendências manifestadas nas 2 últimas décadas, a situação dos centros urbanos com populações superiores a 20.000 habitantes será extremamente agravada, do ponto de vista da concentração demográfica.

TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO, SEGUNDO OS DIVERSOS ESCALÕES DE AGLOMERAÇÕES HUMANAS

Período intercensitário	% de crescimento das aglomerações, segundo seu número de habitantes				% de crescimento da população total do país
	Mais de 100.000	De 20.000 a 100.000	Mais de 20.000	Menos de 20.000	
1940-1950	4,2	4,0	4,2	2,3	1,9
1950-1960	6,09	5,7	6,2	2,06	3,09 *

Fonte: "La Urbanización en America Latina" — Unesco.
(*) Dado do Diagnóstico Preliminar do Setor de Habitação — EPEA, 1966.

A partir da década dos 30, o processo de industrialização no país se acentuou e foi, associado ao êxodo rural, o principal fator responsável pelas taxas indicadas no quadro acima.

No caso brasileiro, apenas dois centros atingiram proporções assustadoras em têrmos de concentração demográfica. Os demais estão ainda em tôrno do 1.000.000 de habitantes. As populações das áreas metropolitanas dos 6 maiores centros urbanos do país eram, em 1960, as seguintes:

Grande	Rio de Janeiro	4.811.845
"	São Paulo	4.629.674
"	Recife	1.240.483
"	Pôrto Alegre	1.004.475
"	Belo Horizonte	863.496
"	Salvador	714.523

Com base nas populações constatadas através do Censo Escolar de 1964, pode-se estimar que, mantido o ritmo de crescimento 1960-64, as populações dos 6 centros acima seriam, em 1966, as seguintes:

Grande	Rio de Janeiro ...	aproximadamente ..	5.700.000
"	São Paulo	" ..	5.900.000
"	Recife	" ..	1.450.000
"	Pôrto Alegre	" ..	1.120.000
"	Belo Horizonte ...	" ..	1.110.000
"	Salvador	" ..	800.000

As taxas médias anuais de crescimento dos dois maiores centros — São Paulo e Rio de Janeiro, foram:

Áreas Metropolitanas	1940-50	1950-60
Grande São Paulo	6,34%	6,21%
" Rio de Janeiro	5,87%	5,10%

Outro aspecto interessante a ser observado no caso brasileiro é que, relativamente a outros países (principalmente latino-americanos), registra-se uma certa dispersão geográfica de sua população urbana. Enquanto que em São Paulo e Rio de Janeiro se concentram populações correspondentes a 5 ou 6%

do total do país, Buenos Aires tem 35% da população argentina; Caracas 21,1% da população venezuelana, etc.

A despeito desta relativa dispersão dos centros urbanos brasileiros, nota-se que existe ainda um **hinterland** quase totalmente despovoado. As densidades demográficas das regiões Norte (Amazônia) e Centro-Oeste do país figuram entre as mais baixas do mundo. Note-se ainda que, apesar dos índices de urbanização observados, em 1960 apenas 39% da população brasileira vivia em cidades, o que situa o país num nível muito baixo de urbanização, ainda.

2. Custos da urbanização e suas implicações no desenvolvimento econômico.

Segundo Walter Isard e Thomas Leiner (**Regional and National Economic Planning and Analytic Techniques for Implementation**), cêrca de 25% a 30% do investimento total (público e privado) nos Estados Unidos, destina-se a objetivos sociais de urbanização e outros 20% a 25% são empregados na construção de habitações. Verifica-se, portanto, que cêrca de 50% do investimento global norte-americano é feito no campo do desenvolvimento urbano.

No caso do Brasil, como nos demais países em desenvolvimento, o atraso tecnológico do setor da construção civil, agravado pela maior demanda dos setores habitacional e dos serviços públicos (devido inclusive às altas taxas de incremento demográfico), faz crer que a percentagem do investimento global aplicada nos diferentes setores do desenvolvimento urbano, seja provàvelmente superior àquela indicada para os EUA.

Verifica-se que sòmente o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) fornecerá ao Banco Nacional de Habitação recursos correspondentes a cêrca de 12% do investimento global do país, para serem aplicados no setor habitacional e da construção civil em geral. Além dos recursos do FGTS, outros investimentos estão previstos no setor habitacional do país.

São, portanto, relativamente ponderáveis os recursos aplicados anualmente na área do desenvolvimento urbano. A maximização do rendimento de tais investimentos dependerá, essencialmente, de uma racionalização na localização e dimensionamento das obras e serviços que serão realizados nos centros urbanos do país.

Da mesma forma que os investimentos industriais, agrícolas, etc., são racionalizados através da elaboração de projetos, torna-se necessário elaborar planos de desenvolvimento local para a racionalização dos investimentos que se destinarão à urbanização. E, apesar do planejamento local ser, evidentemente, o instrumento utilizável para racionalizar tais investi-

mentos, constata-se que até hoje pouco ou quase nada se fêz a êste respeito no caso brasileiro.

O custo da urbanização das cidades brasileiras é, em geral, extremamente elevado. As densidades demográficas dos centros urbanos são demasiadamente baixas, fato que acarreta custos unitários muito altos para os diversos serviços públicos, equipamentos sociais, etc.

Projetos modernos de núcleos residenciais, quer em países desenvolvicos, quer em subdesenvolvidos, recomendam densidades entre 300 e 450 habitantes por hectare. No caso das cidades brasileiras constata-se: Curitiba (1966), 20 habitantes por hectares; São Paulo (área metropolitana em 1957), 67 habitantes por hectare; nas áreas centrais da cidade de São Paulo, a densidade atingia a cifra máxima de 234 habitantes por hectare, naquele ano; Belo Horizonte (1958), 78 habitantes por hectare, de densidade média; Fortaleza (1961), 58 habitantes por hectare, de densidade média. Portanto, são tôdas densidades bastante abaixo daquela recomendável. Brasília é uma exceção, com os 300 habitantes por hectare de suas superquadras. Registram-se ainda casos em que a densidade é extremamente alta, fato que também contribui para um encarecimento dos serviços, devido às contínuas necessidades de ampliação, melhorias, etc., que uma concentração populacional não controlada inevitàvelmente ocasiona. É o caso do bairro de Copacabana, no Rio de Janeiro, onde se registram densidades superiores a 5.000 habitantes por hectare.

Há também o caso das zonas periféricas aos núcleos urbanos que são loteados de forma totalmente inadequada, transformando áreas potencialmente produtivas em lotes pseudo-urbanos que dificilmente serão aproveitados para construção. Êstes investimentos feitos em urbanizações inaproveitadas, têm relativa significação em casos como o da cidade de Campinas, Estado de São Paulo, que, com uma população urbana atual de 200.000 habiantes, aproximadamente, tem áreas loteadas na sua periferia suficientes para abrigar, segundo algumas estimativas, alguns milhões de pessoas.

Além dos inconvenientes econômicos decorrentes da adoção de padrões irracionais de urbanização das cidades brasileiras, devem ser lembrados os inúmeros e graves inconvenientes sociais que o fenômeno traz em seu bôjo. Os problemas de deslocamento residência-trabalho, residência-escola, etc., agravam-se tremendamente. Note-se ainda que êstes inconvenientes sociais conduzem, indiretamente, a novas implicações de sentido negativo no setor econômico.

Será extremamente útil estudar mais objetivamente os custos atuais de urbanização das cidades brasileiras e, à luz dos

padrões internacionais recomendáveis, avaliar-se, em têrmos quantitativos precisos, que parcela do investimento global do país poderá ser melhor orientada desde que padrões racionais de urbanização sejam utilizados para nortear o crescimento das cidades brasileiras. Para êste estudo será indispensável considerar-se as diferentes condições regionais do país.

Com base, porém, nas considerações gerais feitas sôbre a importância das parcelas do investimento global do país alocadas em setores relacionados com desenvolvimento urbano, e sôbre a irracionalidade dos atuais padrões de urbanização das cidades brasileiras, fácil será concluir-se pela necessidade de se adotar uma política nacional que possa melhor orientar o desenvolvimento urbano no país.

3. **Política nacional como instrumento para alterar a estrutura da urbanização de um país.**

O Compêndio de Estatística Social, 1963, da ONU, fornece indicações bastante claras sôbre o processo de esvaziamento dos grandes aglomerados urbanos na Inglaterra e em Gales, durante a década 1950-60. O quadro sintético abaixo, extraído daquele boletim evidencia o fato:

Anos	População total Inglaterra Gales	Percentagens da população habitando os vários escalões de aglomerações					
		Mais de 100.000	De 50.000 a 100.000	De 20.000 a 50.000	De 10.000 a 20.000	Menos de 10.000	Rurais
			18,9				
1951	43.758.000	51,9	7,6	11,3	6,9	22,2	
			33,2				
1961	46.072.000	36,1	17,2	16	6,9	23,8	

Com base no quadro verifica-se que os grandes aglomerados inglêses, com mais de 100.000 habitantes, perderam durante o período 1951-1961, cêrca de 6.200.000 habitantes, em números absolutos. Nesse mesmo período, as populações das cidades médias inglêsas (de 20 a 100 000 habitantes), ganharam

quase 7.000.000 de habitantes, absorvendo, portanto, provàvelmente, a totalidade do grande fluxo emigratório dos aglomerados de mais de 100.000 habitantes.

É da maior importância relacionar-se êste fenômeno de "esvaziamento metropolitano" com a política nacional de contrôle do desenvolvimento urbano, formulada e implantada na Inglaterra após a II Grande Guerra Mundial.

A preocupação em disciplinar o crescimento urbano naquele país manifestou-se desde fins do século passado, devido aos graves inconvenientes e defeitos acumulados nas grandes cidades inglêsas que se desenvolveram caòticamente em conseqüência da revolução industrial. A princípio, o contrôle se limitou aos aspectos sanitários das grandes metrópoles; logo a seguir, porém, as preocupações alcançaram também os problemas econômicos e sociais daquelas comunidades. Ainda antes da II Guerra Mundial, em 1937, uma comissão real (Comissão Barlow) foi especialmente constituída para analisar o problema da distribuição da população industrial do país e os problemas sociais, econômicos e estratégicos das grandes concentrações urbanas. Em 1941, duas outras comissões, Scott e Utwatt, ampliaram as análises feitas pela comissão Barlow. A principal conseqüência de tais estudos foi a criação, em 1943, do Ministério do Planejamento Urbano e Rural. Iniciou-se, então, o processo de implantação de um Sistema Nacional de Planejamento Local, principal instrumento de execução de uma política nacional de descentralização urbana. O sistema foi institucionalizado através de uma série de leis de Planejamento Urbano e Rural (1943, 1944, 1945, 1947, 1953, 1954 e 1959).

A criação das cidades novas, algumas das quais já haviam sido sugeridas no famoso Plano do Grande Londres (1946), foi também conseqüência das medidas adotadas naquele período. Tôdas as cidades e condados do país foram obrigados a elaborar planos de desenvolvimento, exigindo-se, inclusive, a revisão qüinqüenal dos planos elaborados. Foram promovidos ainda cursos intensivos para treinamento de técnicos.

Um dos principais instrumentos de contrôle do Desenvolvimento Urbano na Inglaterra foi o **Board of Trade,** organismo criado pela Lei de Distribuição Industrial, de 1945, com a finalidade de orientar a localização industrial no país.

Através da ação dêsse organismo foi possível, ao govêrno inglês, acelerar a implantação das cidades novas, planejadas em fins da década de 40, e que foram totalmente construídas e ocupadas durante a década seguinte. Além das 8 cidades satélites da região de Londres, outras cidades novas foram construídas, bem como pequenos aglomerados existentes foram redinamizados, com a finalidade principal de descongestionar as

áreas metropolitanas e facilitar, desta forma, os projetos de reconstrução e renovação dessas áreas. [1]

As cifras registradas no quadro inicial traduzem, de forma inquestionável, os resultados positivos de uma política de desenvolvimento urbano, consciente e objetiva, que norteou a ação do govêrno inglês nos últimos 20 anos.

Nos **Estados Unidos,** a política nacional, no setor habitacional, foi e ainda é a principal responsável pelo início do processo de descongestionamento dos grandes centros urbanos. O fenômeno de "procura dos subúrbios", produto de uma orientação do órgão federal encarregado de financiar novos projetos de urbanização e de construções residenciais (**Federal Housing Administration**), pode ser evidenciado através do exame do quadro-síntese abaixo (extraído também do **Boletim Econômico e Social da ONU**):

Anos	População total Estados Unidos	Percentagens da população habitando os vários escalões de aglomerações					
		Mais de 100.000	De 50.000 a 100.000	De 20.000 a 50.000	De 10.000 a 20.000	Menos de 10.000	Rurais
			— 11,7 —				
1950	150.097.000	29,4	5,9	5,8	7,9	17,1	33,9
			— 18,5 —				
1960	179.323.000	28,4	7,7	10,8	7,3	15,9	29,8

Verifica-se que o percentual de populações dos aglomerados com mais de 100.000 habitantes diminuiu de 29,4, em 1950, para 28,4, em 1960, enquanto que a percentagem da população das cidades médias aumentou de 11,7 para 18,5, no mesmo período. Pode-se afirmar, ainda, que êsse fenômeno de descongestionamento dos centros metropolitanos, embora muito menos acentuado que no caso da Inglaterra, foi orientado também em

1) Falhas e omissões foram notadas na fase inicial de operação do sistema. Por ocasião da primeira revisão dos planos urbanos, constatou-se, por exemplo, que as metas previstas para o crescimento demográfico, sobretudo no caso das grandes cidades, não haviam sido atingidas.

Na região de Londres, apesar das cidades satélites terem absorvido cêrca de 600.000 habitantes, atraídos pelas indústrias que para elas se

nível local, através de leis de zoneamento e de planejamento urbano em geral. [2]

Verifica-se, portanto, que, a médio e a longo prazo, é possível alterar-se a estrutura urbana de um país, utilizando-se políticas e instrumentos formulados em função das condições específicas de cada país.

O V Plano Francês é outro exemplo de política nacional de redistribuição da população urbana. Buscar-se-á descongestionar Paris através do desenvolvimento de 8 metrópoles regionais, chamadas metrópoles de equilíbrio. Nesse caso, porém, ainda não houve tempo para se avaliar os resultados.

Conclui-se, portanto, que embora sob formas bastante diferentes, diversas nações desenvolvidas já utilizaram, em nível nacional, políticas de desenvolvimento urbano comprovadamente realistas e eficientes.

4. **Conclusões preliminares.**

A análise da evolução quantitativa da estrutura urbana brasileira nos últimos 20 anos demonstrou as tendências naturais de concentração da população nos grandes centros do país. Verificou-se que as tendências de urbanização no Brasil, nas últimas duas décadas, assemelham-se àquelas registradas na Inglaterra durante a Revolução Industrial, embora os resultados sejam ainda relativamente tímidos em têrmos do grau de urbanização e de distribuição geográfica das populações.

Constatou-se, também, que a tendência atual, devido a inexistência total de um contrôle, seja em nível nacional, seja em nível local, tem produzido formas extremamente irracionais e caóticas de crescimento urbano. Os erros acumulados pelas cidades inglêsas, norte-americanas, etc., que se tornaram verdadeiras aberrações da fase de industrialização naqueles países, estão-se repetindo no caso brasileiro. E isto está ocorrendo, apesar de se dispor de instrumentos de contrôle que há mais de 20 anos

---

transferiram emigrando do núcleo central da grande metrópole, a população dêsse núcleo continuou crescendo em função da expansão do setor terciário que permaneceu sem contrôle. Em 1960, a grande preocupação do escritório de planejamento de Londres era estabelecer novos incentivos, objetivando descentralizar as atividades comerciais e os serviços do centro londrino. Essas reformulações e adaptações, entretanto, não impediram os objetivos principais do govêrno, no sentido de redistribuir geogràficamente a população do país, e de fazer com que o crescimento dos centros urbanos se processasse de forma mais harmônica e ordenada.

2) Observe-se ainda que o planejamento urbano nos Estados Unidos recebeu grandes estímulos por parte do govêrno federal, através da lei de 1954, da mesma **Federal Housing Administration,** que exigiu uma série de pré-condições básicas de planejamento para financiar projetos habitacionais.

vêm sendo aperfeiçoados pelos planejadores daqueles países. Verificou-se, também, que, no caso brasileiro, apenas dois centros principais, São Paulo e Rio de Janeiro, atingiram configurações gigantescas e caracterizadas por sistemas de vida desumanos. As demais áreas metropolitanas do país possuem populações em tôrno de 1 milhão de habitantes (sendo que apenas 3 delas ultrapassaram por pouco esta cifra). Tal fato permite ainda uma ação preventiva que, bem orientada, poderá evitar muitos males futuros.

Finalmente, foram apontados os resultados positivos da política nacional do desenvolvimento urbano, no caso inglês e no norte-americano, indicando possíveis diretrizes para a formulação de uma política brasileira neste setor.

Alguns aspectos do desenvolvimento urbano que têm sofrido maiores influências das políticas nacionais nos países desenvolvidos, devem ser destacados:

1 — modificações da estrutura da rêde de cidades, promovendo uma redistribuição da população urbana do país;

2 — alteração dos padrões de urbanização, traduzida em mudança das densidades residenciais, dos traçados urbanísticos, etc.;

3 — modernização das estruturas administrativas locais, através da introdução de organismos locais de planejamento, legislações e tributações adequadas, etc.

Nos dois casos analisados, Inglaterra e Estados Unidos, surgiram inúmeros organismos de planejamento, em nível local, estadual, regional e nacional, que foram, em última análise, os responsáveis pela execução das políticas de desenvolvimento urbano naqueles países. Embora não tenha havido uma preocupação inicial de se montar sistemas nacionais de planejamento local, êsses sistemas realmente se concretizaram através da integração dos vários organismos envolvidos no processo.

Como conclusão inicial dêste trabalho, resultante das análises feitas nesta introdução, pode-se afirmar que não só existem condições objetivas, como chega a ser mesmo necessário formular-se uma política nacional de desenvolvimento urbano. Esta política deverá traduzir, sobretudo, uma estratégia nacional de desenvolvimento regional, em têrmos locacionais mais precisos, bem como uma estratégia nacional com respeito aos fluxos migratórios internos, tendo em vista as metas econômicas regionais estabelecidas.

Evidentemente, para se obter resultados dentro de prazos relativamente curtos, é recomendável cuidar-se de imple-

mentar tal política de forma orgânica e sistemática. Daí a necessidade inicial de se organizar um Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado.

Os três capítulos seguintes dêste trabalho serão dedicados ao exame das condições básicas para a formulação da política e para a organização do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado.

II — SITUAÇÃO ATUAL DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

1. **Balanço geral.**

O processo de desenvolvimento econômico-social do Brasil não proporcionou ainda as condições básicas para uma atividade eficaz no setor do planejamento urbano. A especulação imobiliária, produto característico de uma mentalidade feudal transferida para as cidades, representa ainda, na maioria dos casos, um sério obstáculo à elaboração de planos urbanísticos. Mesmo os administradores municipais, com poucas exceções, ainda têm dificuldade para assimilar os métodos mais modernos que lhes são oferecidos, principalmente as técnicas de planejamento integrado.

Desta forma, o planejamento urbano no Brasil ainda não teve condições de se instituir como atividade-meio fundamental das administrações locais. Os poucos planos elaborados refletem mais iniciativas isoladas e ocasionais de alguns administradores do que uma real tomada de consciência do problema.

No campo da planificação urbana está ainda o País no estágio em que os atuais países desenvolvidos estavam antes da II Grande Guerra, isto é, na década dos 30. Hoje, naqueles países, quase tôdas as cidades e regiões possuem seus Planos e seus Escritórios de Planejamento.

Em 1958, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), promoveu um inquérito entre os 2.423 Municípios então existentes, obtendo respostas de 2.340 dêles, ou seja, de 96,6% dos Municípios. Entre os aspectos abrangidos pelo inquérito havia um sôbre Planejamento e Urbanismo. Apenas 6 (seis) perguntas genéricas foram elaboradas sôbre o assunto, o que deve ter ensejado equívocos nas respostas, já que as idéias e os conceitos sôbre planejamento urbano são pouco conhecidos.

O próprio IBAM reconhece que "ao informarem a existência de órgãos de planejamento e urbanismo, é provável que muitos informantes tivessem em vista, não um órgão específico dessa natureza, mas o órgão de obras públicas, em geral" (**Municípios do Brasil** — IBAM — 1960 — fls. 109).

Eis o quadro que o IBAM elaborou:

MUNICÍPIOS DOTADOS DE ÓRGÃOS ESPECÍFICOS E DE NORMAS DE URBANISMO

Regiões	Informantes		Órgão de urbanismo		Planta cadastral		Plano-diretor		Código de obras		Leis de zoneamento		Loteamento	
	N.º Absoluto	%	N.º Absoluto	%	N.º Absoluto	%	N.º Absoluto	%	N.º Absoluto	%	N.º Absoluto	%	N.º Absoluto	%
Norte	96	100	6	6,3	16	16,7	6	6,3	8	8,3	18	18,8	26	27,1
Nordeste	734	100	55	7,5	154	20,9	50	6,8	57	7,8	132	18,7	65	8,8
Sudeste	980	100	111	11,3	425	43,4	159	16,2	313	35,0	402	41,0	284	29,0
Centro-Oeste	180	100	13	7,2	44	24,4	20	11,1	25	13,9	48	26,7	70	39,9
Sul	350	100	86	24,6	141	40,2	98	28,0	131	37,4	142	40,6	149	42,6
BRASIL	2.340	100	271	11,6	780	33,3	333	14,2	534	22,8	742	31,7	594	25,4

Fonte: "Municípios do Brasil" — IBAM — 1960.

Verifica-se que apenas 11,6% das cidades brasileiras possuem órgãos de planejamento e urbanismo e, mesmo assim, trata-se de cifra otimista, conforme foi observado anteriormente.

É interessante notar-se, também, que a percentagem de planos-diretores é maior que aquela de órgãos de planejamento e urbanismo. Tal fato denota a tendência que têm as Prefeituras brasileiras de contratar a feitura do Plano com escritórios alheios ao seu corpo administrativo, sem a preocupação de organizar o órgão local de planejamento.

Apesar da precariedade dos dados colhidos, alguns fatos ficaram evidenciados, tais como: a Região Sul (principalmente o Estado do Rio Grande do Sul), possui a maior percentagem de órgãos de planejamento e urbanismo do País; as regiões menos desenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste são as que têm menor percentagem de órgãos específicos e normas de urbanismo do País.

Seria necessário, para conhecer melhor a situação existente, proceder-se a um levantamento mais objetivo sôbre a matéria. É possível, porém, através de observações diretas e informações disponíveis, relacionar-se, em têrmos aproximados, aquêles Municípios que elaboraram planos-diretores em moldes mais ou menos atualizados.

Assim procedendo, chegar-se-ia ao resultado seguinte:

Região Extremo-Sul [3] — (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina) — aproximadamente 70 Municípios.

Região Sudeste — (São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Rio de Janeiro, Espírito Santo) — de 30 a 40 Municípios.

Região Centro-Oeste — (Goiás, Mato Grosso, Distrito Federal) — menos de 5 Municípios.

Região Nordeste — (Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão) — menos de 10 Municípios.

Região Norte — (Amazonas, Pará, Acre e Territórios Federais) — menos de 5 Municípios.

Verifica-se, portanto, que não mais do que 120 ou 130 Municípios brasileiros, ou seja, mais ou menos 4% do total dos Municípios brasileiros, possuem razoáveis planos urbanísticos; êste dado, embora possa ser tornado mais preciso, já é uma indicação mais realista do que aquelas do quadro preparado pelo IBAM.

Mas, tal constatação, porém, é ainda mais significativa quando se procura verificar quantos dentre êstes 120 ou

3) Êste número relativamente elevado é devido à ação da antiga Diretoria de Urbanismo da Secretaria de Obras do Estado do Rio Grande do Sul, que durante quase duas décadas vem orientando os Municípios gaúchos na preparação de seus planos.

130 planos são realmente efetivos e possuem condições mínimas de implantação. Constata-se, então, que no máximo uns 10 ou 12 Municípios brasileiros possuem planos e organizações locais de planejamento que permitem um relativo contrôle e racionalização do desenvolvimento urbano.

Grandes metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte e Belém não possuem ainda planos atualizados. Os casos de São Paulo e Rio de Janeiro chegam a ser alarmantes, pois trata-se talvez dos únicos grandes aglomerados do mundo que ainda não têm seu crescimento controlado.

A grande maioria das áreas urbanas do País continuam a crescer desordenadamente sem obedecer às mais elementares normas que a técnica moderna pode colocar à disposição dos administradores e acarretando, conforme já ficou evidenciado anteriormente, um tremendo e inútil ônus para o investimento público, além dos enormes inconvenientes de caráter social que a urbanização acarreta.

2. **Avaliação preliminar dos planos municipais brasileiros.**

Ao se analisar a maioria das experiências de planejamento municipal no Brasil, constata-se que a principal causa da pouca eficácia dos planos elaborados é a falta de realismo dos mesmos. Os planos são, em geral, uma série de documentos de caráter eminentemente tecnológico, que nem traduzem a realidade sócio-econômica do Município, nem consideram as estruturas político-administrativas locais que, em última análise, serão responsáveis pela execução dos planos.

Várias são as causas responsáveis por essa falta de realismo dos planos elaborados. Dentre elas podem ser destacadas as seguintes:

1.ª poucos são os Municípios que tiveram, até hoje, condições para organizar um bom escritório de planejamento. Desta forma, por via de regra, os planos têm sido encomendados a profissionais especializados que, em geral, têm-se preocupado mais com a preparação dos planos do que com a exeqüibilidade dos mesmos. Essa ausência da comunidade interessada na elaboração do plano, talvez seja o principal motivo pelo qual os planos deixam de traduzir as reais aspirações e potencialidades locais, e são mais tarde esvaziados ou abandonados.

2.ª Os planos preparados geralmente com a pretensão de serem planos integrais, na realidade resultam de esforços uni-setoriais, desenvolvidos através de

uma ótica relativamente limitada, que configura principalmente os aspectos físicos do desenvolvimento urbano. Os economistas e demais cientistas sociais têm participado muito pouco na elaboração de tais planos. Os técnicos em administração pública também ainda não foram mobilizados. No campo do treinamento de técnicos em planejamento urbano, não existe, no Brasil, nenhum curso adequado para satisfazer as necessidades que o mercado de trabalho começa a impor. Esta deficiência contribui, certamente, para dificultar um maior número de experiências interdisciplinares na preparação de planos municipais integrais.

3.º O Govêrno Federal e os governos estaduais, ao contrário do que ocorre em outros países, têm-se preocupado muito pouco com os problemas de desenvolvimento urbano, deixando às administrações municipais, muitas vêzes sem condições para tal, a missão de tomar iniciativas em faixa própria, sem ao menos fornecer uma orientação mínima indispensável. Até hoje, os planos nacionais, regionais e estaduais brasileiros não se ocuparam, nem ao menos em caráter geral, de problemas de desenvolvimento urbano, desprezando-se as muitas vantagens que se poderia auferir, caso a tradução das suas metas econômicas em têrmos físicos fôssem condicionadas à existência de estudos básicos de planejamento em nível municipal.

Não se deve ignorar, porém, o fato de que tôdas as causas apontadas estão associadas intimamente à fase atual, ainda incipiente, de desenvolvimento do país.

As condições novas que estão emergindo, nos vários setores do desenvolvimento, irão cada vez mais contribuir para que as deficiências apontadas sejam superadas e o planejamento urbano venha a ser considerado uma atividade fundamental às administrações municipais e, ao mesmo tempo, fator de significativa importância para o desenvolvimento econômico e social do país.

3. **Conclusões e recomendações.**

Algumas conclusões e recomendações podem ser formuladas com base nas considerações feitas, tais como:

1.º Os planos locais devem ser **integrais**, no sentido de que devem abranger todos os aspectos do desen-

volvimento das cidades e de suas regiões. A desconsideração de alguns setores pode prejudicar ou, às vêzes, até impedir a eficácia dos planos elaborados.

2.º Os planos locais devem ser integrados nos estudos e planos dos escalões superiores. A inexistência de um organismo central, que coordene e normalize o processo de planejamento local, é uma das causas principais do relativo atraso em que se encontra o desenvolvimento urbano no país.

3.º Verifica-se uma enorme deficiência, qualitativa e quantitava, na área do treinamento de pessoal para planejamento local. Recomenda-se a promoção de programas e o estímulo à organização de centros de pesquisas para suprir as necessidades que o mercado irá criar.

III — BASES PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

A política nacional de desenvolvimento urbano deverá ser formulada com base numa série de estudos e pesquisas, que terá por objetivo um conhecimento científico dos problemas de urbanização das cidades brasileiras.

Em primeiro lugar, procurou-se caracterizar o conteúdo dos planos de desenvolvimento local integrado. Vários técnicos colaboraram na preparação de um roteiro básico para planejamento integrado em nível local.

Com base nessa caracterização inicial foi definida uma série de estudos, considerada fundamental para a formulação da política nacional de desenvolvimento local.

Grande parte dêsses estudos serão realizados com a ajuda financeira do FINEP [4] e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

De uma maneira geral, tais estudos podem ser agrupados em três grandes itens:

1.º estudos visando a reestruturação da rêde urbana brasileira, através da definição de regiões-programa e de pólos de desenvolvimento;

2.º estudos visando a definição de padrões de urbanização adequados às necessidades e características das cidades brasileiras;

4) Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos, organismo do Ministério do Planejamento.

3.º avaliação dos instrumentos legais e das instituições administrativas e financeiras atuais que, direta ou indiretamente, relacionam-se com os problemas do desenvolvimento urbano, visando a montagem de um quadro institucional básico, necessário para a implantação da política nacional no setor.

Alguns aspectos particulares, registrados em determinados tipos de cidades brasileiras, merecerão também levantamentos e análises específicas. É o caso, por exemplo, das habitações com condições subumanas, existentes nas grandes metrópoles do País e que serão objeto de um estudo particular.

1. Necessidade de planejamento integral do desenvolvimento local.

A análise sumária dos planos urbanos brasileiros, feita no Capítulo II, já evidenciou a falta de integração dos estudos dos vários aspectos do desenvolvimento local. Existe mesmo um consenso entre técnicos nacionais, e inclusive de outros países, sôbre a necessidade de elaborar planos integrais.

Torna-se extremamente importante, pois, definir o que seja planejamento integral. Nos Estados Unidos é muito usado o conceito **comprehensive planning.** Trata-se, no caso, de um planejamento físico, que leva em consideração os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento. Estimam-se e reservam-se, por exemplo, as áreas industriais e escolares, necessárias numa determinada comunidade. Isto não significa, porém, que foi feito um planejamento econômico e social para a região na qual a comunidade está localizada. Não se cogitou, tampouco, de examinar as estruturas e quadros das administrações locais, em geral já bastante organizadas e equipadas para a execução dos planos elaborados.

Para o caso dos países subdesenvolvidos, é necessário ampliar-se o conceito do **comprehensive planning** norte-americano. Neste caso, os planos locais deverão orientar não apenas a ação do poder público, mas também fornecer informações básicas para orientar os investimentos do setor privado.

Em primeiro lugar, será aconselhável estudar-se melhor os recursos naturais e humanos, não apenas dos centros urbanos que serão planejados, mas também do conjunto da região onde os centros estão localizados. Numa etapa futura, na qual as metas econômicas e sociais, em nível nacional e regional, estiverem já estabelecidas, seria possível e mesmo recomendável cogitar-se da formulação de planos locais de desenvolvimento

econômico e social, que, por sua vez, forneceriam bases realísticas e objetivas para o planejamento físico das comunidades.

Em segundo lugar, dever-se-á considerar o fato de que a maioria das estruturas administrativas locais dos países subdesenvolvidos é arcaica e não apresenta condições adequadas para assimilar e implantar os planos eventualmente elaborados.

Em síntese, o planejamento do desenvolvimento local integrado deverá abranger, no caso dos países subdesenvolvidos, estudos e proposições em quatro setores básicos, a saber: o econômico, o social, o físico-territorial e o institucional.

2. Integração do planejamento local no sistema de planejamento nacional.

Para que o planejamento local tenha condições ótimas de exeqüibilidade, não é suficiente que êle seja **integral,** conforme foi sugerido no item anterior.

É necessário que êle seja também **integrado** verticalmente no planejamento dos escalões superiores do govêrno, isto é, no planejamento estadual, regional e nacional.

Esta integração vertical do planejamento local, no caso brasileiro, será promovida através da definição de regiões-programa e de pólos de desenvolvimento nos planos econômico-sociais, nacionais, regionais e estaduais. Em outras palavras, a regionalização dos planos nacionais, regionais e estaduais, em nível micro-regional, deverá fornecer as diretrizes sócio-econômicas básicas para o desenvolvimento local. Portanto, os estudos que visam definir regiões-programa e pólos de desenvolvimento, são fundamentais para a formulação da política nacional de desenvolvimento local.

Tais estudos deverão abranger os tópicos seguintes:

1.º Potencial econômico de cada área, equacionado em nível de micro-regiões homogêneas. As micro-regiões homogêneas serão definidas por meio de uma síntese final, baseada em seis sínteses parciais elaboradas sôbre os seguintes aspectos de cada região:

1 — Quadro natural.
2 — Potencial humano: em têrmos quantitativos e qualitativos.
3 — Produção industrial.
4 — Produção agrícola.
5 — Organização dos transportes.
6 — Atividades terciárias.

Evidentemente, nas regiões ainda pouco colonizadas, a síntese parcial referente ao quadro natural, será a mais significativa para a definição da região homogênea. No caso das regiões mais desenvolvidas do país, as outras cinco sínteses parciais terão maior ponderação.

Não haverá limitações preestabelecidas quanto à extensão territorial ou quanto à população de cada micro-região homogênea. O importante é obter-se uma definição que permita o melhor planejamento econômico e social possível. Portanto, para se chegar a tal definição, o potencial econômico da região deverá ser razoàvelmente diagnosticado.

2.º Compatibilização do potencial econômico da região homogênea com as metas setoriais dos planos nacionais, regionais e estaduais.

Não basta que se conheça o potencial econômico da região homogênea. É preciso, também, que se verifique a conveniência, do ponto de vista nacional, regional e estadual, do aproveitamento daquele potencial.

Muitas vèzes — e isto ocorrerá principalmente nos setores agrícolas —, um tipo de produção, que caracterizou uma determinada região homogênea, não deverá ser incentivado, pois existirão áreas mais adequadas ao seu desenvolvimento, ou os mercados nacional e internacional não mais oferecem perspectivas favoráveis para o produto em questão.

Desta compatibilização entre o potencial econômico das regiões homogêneas e as metas setoriais dos planos nacionais, regionais e estaduais é que surgirão as regiões-programa que, portanto, nem sempre coincidirão com as regiões homogêneas.

Observe-se que o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, ora em elaboração pelo Govêrno Federal, será regionalizado preliminarmente, apenas em nível de macro-regiões ou sistemas. Os critérios locacionais, estudos de mercado, etc., deverão ser aplicados posteriormente, para a definição das regiões-programa.

Com base nos estudos preliminares já realizados visando a caracterização de regiões homogêneas, é possível prever que se chegará a definir entre 150 a 200 regiões-programa, para todo o território nacional.

3.º Conhecimento do equipamento terciário da rêde urbana brasileira, que permitirá a seleção de um ou mais pólos de desenvolvimento para cada região-programa estabelecida.

O estudo do equipamento urbano, no setor terciário, permitirá uma avaliação do grau de polarização de cada centro urbano superior a 10.000 habitantes (população presente em 1964, de acôrdo com o Censo Escolar) e inclusive uma delimitação das áreas de influência de cada centro polarizador. Será possível conhecer-se através dêste estudo a hierarquização da rêde urbana brasileira.

O equipamento do setor terciário será conhecido através de estudos sôbre os seguintes tipos de comércio e serviços:

1. comércio de mercadorias;
2. atividades bancárias e financeiras;
3. serviços de administração;
4. serviços de consultoria;
5. atividades de instrução;
6. serviços de saúde;
7. serviços de lazer;
8. serviços de cultura.

Cada um dos subsetores acima enumerados será analisado tanto quantitativa como qualitativamente, recebendo notas que, por métodos diferenciais de ponderação, definirão o grau de polarização de cada centro. Esta análise permitirá também a seleção de um ou mais pólos de desenvolvimento em cada região-programa que fôr estabelecida.

A síntese dos estudos que cobrirão os 3 tópicos enunciados resultará, portanto, na definição das regiões-programa e dos pólos de desenvolvimento.

Finalmente, é conveniente observar-se que: **a**) os planos nacionais, regionais e estaduais de caráter econômico-social fornecerão bases objetivas para o planejamento local, através da regionalização das metas dos subsetores econômicos daqueles planos; e **b**) como contrapartida, a definição de regiões-programa e pólos de desenvolvimento, para efeito do planejamento local, fornecerão bases locacionais objetivas para aquelas mesmas metas subsetoriais e, principalmente, para as metas dos setores sociais (habitação, educação e saúde).

3. **Definição de padrões de urbanização.**

A definição de padrões de urbanização no contexto de um política nacional de desenvolvimento urbano deverá ser baseada principalmente no estudo comparativo de **custo de urbanização** para diferentes densidades residenciais, definidas por sua vez em função dos diferentes níveis da renda familiar, etc.

Os custos de urbanização deverão ser, portanto, cuidadosamente estudados. Será particularmente importante, nesses

estudos, levar-se em consideração as características específicas de cada região brasileira.

A **produção de bens e serviços habitacionais** também deverá ser analisada, principalmente para concluir-se sôbre tipos e técnicas construtivas para o caso brasileiro, bem como para avaliar suas implicações na definição dos padrões de urbanização recomendáveis para uma política nacional de desenvolvimento urbano.

O estudo dos potenciais ou perspectivas que a evolução tecnológica poderá oferecer ao desenvolvimento urbano também deverá merecer estudo especial, analisando-se principalmente suas implicações com os padrões de urbanização.

Finalmente, os **sistemas intra e interurbanos de transportes e comunicações** deverão ser analisados tendo em vista suas relações com os traçados urbanos, etc.

Êstes 4 estudos enumerados, todos êles referentes à definição de padrões de urbanização no contexto de uma política nacional de desenvolvimento urbano, têm sérias implicações com a política habitacional do Govêrno Federal. Será, portanto, da maior importância relacioná-los com tal política, antes de formular-se qualquer tipo de recomendação, pois a qualidade dos padrões de urbanização dependerá sobremaneira das metas quantitativas do setor habitacional.

4. **Avaliação dos instrumentos institucionais existentes.**

Três estudos específicos serão realizados nesta área.

Um primeiro estudo terá por objetivo avaliar os instrumentos diretos até hoje utilizados para contrôle do desenvolvimento urbano no Brasil. Será feito um inventário e a seguir uma avaliação da experiência nacional no setor, que completará o conhecimento atual que se possue sôbre o assunto. Êste estudo abrangerá, sobretudo, avaliação de planos-diretores, organizações de planejamento, leis de obras, de loteamentos e de zoneamento, etc., que vêm sendo adotados até hoje pelas Municipalidades e também por alguns governos estaduais.

Um segundo estudo analisará a estrutura institucional em âmbito municipal, que tem indiretamente sérias implicações com os problemas de contrôle de desenvolvimento local. Os mecanismos da decisão dos governos municipais serão examinados. As políticas em vigor no campo dos serviços públicos serão também analisadas. As conclusões dêsses estudos poderão indicar linhas objetivas para reestruturação das administrações locais, adequando-as às necessidades que advirão com a implantação do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado.

Finalmente, será feita uma avaliação dos recursos financeiros aplicados até o momento no setor de desenvolvimento urbano, bem como das novas fontes que poderão ser eventualmente mobilizadas.

IV — BASES PARA A MONTAGEM E OPERAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO LOCAL INTEGRADO

1. **Financiamento do Sistema: elaboração e execução dos planos.**

O Banco Nacional de Habitação, de acôrdo com a Lei federal n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966, ficou com a função de gestor do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço.

O FGTS será constituído por recursos provenientes de descontos compulsórios feitos sôbre as fôlhas de pagamento dos empregados de tôdas as emprêsas brasileiras. Tais depósitos serão feitos na rêde bancária particular, em contas bloqueadas. As retiradas só serão permitidas aos titulares das contas, em certos casos previstos na lei que criou o FGTS.

Como o BNH garante aos depositantes do Fundo a correção monetária e os juros dos depósitos, êle deverá aplicar os recursos sob sua gestão de maneira a obter uma rentabilidade suficiente para cobrir tais encargos.

Essas aplicações serão feitas, principalmente, dentro de quatro grandes áreas, a saber:

a) na construção de habitações, por meio da compra de hipotecas, o que, além de complementar o sistema financeiro do plano habitacional, irá, em função do grande efeito multiplicador do setor da construção civil, proporcionar a criação de novos emprêgos;
b) em atividades que têm condições para gerar novos emprêgos, nas áreas onde estejam ocorrendo exagerados índices de desemprêgo;
c) na criação de novas indústrias, proporcionando-lhes recursos e alargando, dêste modo, o mercado de trabalho;
d) financiamentos à indústria de materiais de construção, visando uma ampliação da oferta do setor, necessária para fazer face ao acréscimo da demanda que ocorrerá com o incentivo que será dado ao setor habitacional. Evitar-se-á, desta forma, possíveis especulações com preços, etc.

Estima-se que o FGTS arrecadará anualmente recursos da ordem de 600 bilhões de cruzeiros, ou seja 50 bilhões de cruzeiros por mês.

Levando-se em conta que o PIB previsto para 1967 atingirá cêrca de 43 trilhões de cruzeiros e que a taxa de investimentos globais (público-privado) tem sido da ordem de 12%, deduz-se que os investimentos que o BNH deverá fazer correspondem a cêrca de 12% dêste investimento global. Considerando-se que, com a aplicação dêstes recursos, consiga-se movimentar outros 400 bilhões, conclui-se que os investimentos que serão feitos com recursos do FGTS poderão atingir até 2,5% do PIB.

Trata-se, pois, de importante parcela do investimento global do país. Note-se, ainda, que não se levou em consideração os recursos do sistema financeiro da habitação, geridos, também, pelo BNH. Fica, portanto, perfeitamente justificada a preocupação do BNH em promover a implantação do sistema nacional de planejamento do desenvolvimento local integrado, considerando-se principalmente que a quase totalidade dêstes investimentos se fará em áreas urbanas ou de expansão urbana.

Estimulando e promovendo o planejamento local, o BNH estará procurando maximizar os resultados dos investimentos que fará, com os recursos do FGTS, pois os planos locais de desenvolvimento fornecerão diretrizes objetivas para localização e dimensionamento das obras e serviços que serão realizados.

É interessante observar-se que, no caso norte-americano, também a preocupação com o planejamento urbano surgiu em função da necessidade de melhor orientar os investimentos do setor habitacional. O **Federal Housing Administration** foi o órgão que primeiro desenvolveu atividades naquela área. Hoje, o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano é o órgão responsável pela coordenação nacional do planejamento urbano e pelo financiamento de projetos habitacionais nos EUA.

É importante atentar-se, no caso brasileiro, para a diferença existente entre a política de desenvolvimento urbano e a política de planejamento local. A formulação da política de desenvolvimento urbano cabe ao Ministério do Planejamento, através da definição de pólos, regiões-programa, etc. (Trabalho EPEA-CNG). A política de planejamento local caberá ao SERFHAU, órgão ligado ao BNH, ao qual incumbirá a coordenação do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado.

Como a elaboração dos planos locais não poderá ser financiada com recursos do FGTS, será necessário criar-se um Fundo especial, destinado àquela função. Tal Fundo será rotativo e contará com recursos nacionais e internacionais, ainda não especificados.

Para iniciar, porém, a montagem do Sistema, a direção do BNH conseguiu da USAID autorização para destinar àquele Fundo, parte dos recursos nacionais que deveriam ser aplicados no setor habitacional, como contrapartida do financiamento que aquela agência internacional forneceu ao Brasil. Além desta fonte, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, através do FINEP, irá financiar uma série de estudos e pesquisas (algumas das quais foram indicadas no Capítulo II), necessários para a definição das políticas nacionais de desenvolvimento urbano e de planejamento local.

2. **Estrutura do Sistema e funções dos organismos que o integram.**

Tendo em vista a extensão geográfica do território brasileiro, a organização político-administrativa do país e as experiências já iniciadas em alguns Estados, decidiu-se implantar um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, com uma estrutura descentralizada. Desta forma, não apenas os governos federal e municipais participarão do sistema, mas também os governos estaduais, organismos regionais, etc. Cada um dêles desempenhará funções que institucionalmente lhe são atribuídas e contribuirá principalmente naquelas áreas em que tradicionalmente já vem assumindo maiores responsabilidades.

O **organismo central** do Sistema será o SERFHAU, órgão ligado ao BNH, que terá funções de caráter operacional, ligadas à coordenação geral.

A formulação da política nacional do desenvolvimento urbano cabe, por lei, ao Ministério do Planejamento, através do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA).

Formulada esta política, em têrmos de seleção de regiões-programa, pólos de desenvolvimento, metas para o desenvolvimento econômico-social dêsses pólos, regiões, etc., caberá ao SERFHAU implementá-la e supervisionar sua implantação e execução. Para isto, o SERFHAU terá, dentre outras atribuições, aquelas de:

1. formular a política de planejamento do desenvolvimento local integrado;
1. elaborar normas e modelos para êsse planejamento;
3. orientar a aplicação dos recursos do Fundo Rotativo para o planejamento do desenvolvimento local integrado;
4. executar, em conjunto com o EPEA, pesquisas básicas visando a formulação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano e de planejamento do desenvolvimento local integrado;

5. preparar a legislação básica, em nível federal, para a implantação do Sistema;
6. promover o treinamento de técnicos, para atender às necessidades do mercado que será criado, além de outras atribuições de menor significação.

O SERFHAU poderá executar estas tarefas diretamente, ou poderá utilizar os organismos federais que atuam nas macro-regiões do país (SUDENE, no caso do Nordeste; SUDAM, no caso da Amazônia e outros), como intermediários.

Os **Estados** deverão ser integrados no Sistema, através da criação de agências ou setores ligados aos órgãos estaduais de planejamento e que deverão cuidar especificamente dos problemas de planejamento local. [5]

É importante observar-se que as regiões-programa, considerados as unidades territoriais básicas para o planejamento local, apresentam um duplo interêsse para o Estado, pois:

1) permitirão uma regionalização, em nível intra-estadual, dos planos estaduais;
2) criarão as bases para uma futura descentralização das administrações estaduais. [6]

Por outro lado, a elaboração de planos de desenvolvimento local integrado fornecerá aos Estados uma orientação objetiva para a localização e dimensionamento de obras e serviços que os governos estaduais normalmente executam nos Municípios.

As funções principais dos governos estaduais, dentro do Sistema, serão as seguintes:

a) organizar e implantar, no pólo principal de cada região-programa, um escritório de planejamento local;
b) promover a organização de autarquias intermunicipais, em cada região-programa, e a coordenação destas autarquias com os escritórios de planejamento local;
c) fornecer, através do organismo estadual de planejamento, as bases para a formulação de metas para o

5) Observe-se que todos os Estados brasileiros já possuem órgãos de planejamento. Alguns Estados, inclusive — R. G. do Sul e Paraná, por exemplo —, já atuam na área do planejamento local, através de organismos estaduais específicos.

6) Alguns Estados já manifestaram interêsse nesta descentralização (Minas Gerais já instituiu a descentralização administrativa, criando subcapitais regionais. O nôvo Governador de São Paulo já vem estudando êste mesmo problema).

desenvolvimento sócio-econômico de cada região-programa. [7]

d) promover, coordenado com o Govêrno Federal, programas para o treinamento de técnicos;

e) preparar leis estaduais, necessárias para a implementação do **Sistema** e dos planos locais, e outros.

Os **governos municipais** têm interêsse direto no planejamento das regiões-programa, pois dêle extrairão informações básicas para a elaboração de seus planos de ação, orçamento, programas anuais e plurianuais, projetos específicos, etc.

Cada Prefeitura deverá assumir as seguintes responsabilidades:

1) Organizar uma assessoria municipal de planejamento, cuja função principal será a de acompanhar o processo do planejamento local, implementando os planos elaborados, no nível de cada Município. Para o caso de Municípios menos desenvolvidos, essa assessoria deverá ser dotada de uma organização com capacidade apenas para manter um processo de colaboração mútua e sistemática com os escritórios locais, situados nos pólos das regiões-programa.

2) Fornecer tôdas as informações básicas disponíveis (cartográficas, cadastrais, estatísticas, etc.).

3) Colaborar na preparação dos instrumentos institucionais básicos (reformas administrativas, financeiras, legislação, etc.), bem como responsabilizar-se pelo acompanhamento, junto às Câmaras Municipais, da tramitação de todos êstes instrumentos institucionais necessários à implantação dos planos.

Os **escritórios locais de planejamento** que deverão ser implantados nos pólos principais de cada região-programa, constituir-se-ão na peça básica para o funcionamento de todo o Sistema.

---

7) Observe-se, a êste respeito, o seguinte:

a) no campo econômico, as bases principais serão equacionadas no nível do Govêrno Federal, como parte da própria definição das regiões-programa. Caberá ao organismo estadual completar estas informações básicas, elaborando estudos específicos sôbre as atividades motrizes de cada região, planejamento de distritos industriais e outros estudos de igual teor;

b) no campo social, os Estados já são, tradicionalmente, os maiores responsáveis pela execução de obras nos setores de educação e saúde. Será, portanto, não apenas recomendável, mas indispensável, que o planejamento destas obras seja integrado no contexto do planejamento local. Portanto, as bases para o planejamento social das regiões-programa deverão ser formuladas no nível do Govêrno Estadual, o que permitirá, inclusive, uma melhor compatibilização com as metas econômicas, programadas também naquele nível.

Em alguns casos, tais escritórios terão possibilidade de assumir a tarefa de coordenar o planejamento local desde o primeiro momento. Na grande maioria dos casos, porém, os planos preliminares deverão ser elaborados por escritórios privados, cabendo aos escritórios locais apenas a função inicial de acompanhar aquela elaboração. Após a entrega dêstes planos preliminares, caberiam então aos escritórios locais tôdas as tarefas subseqüentes, ou sejam:

1) acompanhamento, implementação e atualização do plano;
2) assessoramento às Prefeituras da região na preparação dos planos de ação e orçamento-programa, de cada Município
3) elaboração de projetos específicos ou de normas, editais, etc., para a contratação de tais projetos com entidades externas;
4) assessoramento ao órgão estadual de planejamento, nos estudos sôbre a sua região de atuação, e outras tarefas semelhantes.

As **Universidades** em geral deverão receber estímulos do SERFHAU, no sentido de promover programas de pesquisas e de treinamento de técnicos. Será importante que aquelas Universidades que tenham condições e interêsse em integrar o Sistema, organizem centros para atuar nessas áreas. [8]

Finalmente, os **escritórios privados** terão a importante função de elaborar e executar pesquisas, estudos e planos para os diversos organismos federais, estaduais e locais, que integram o Sistema. Os escritórios privados deverão estar capacitados para prestar, direta ou indiretamente, assessoria nos quatro setores principais do desenvolvimento local: o econômico, o social, o físico-territorial e o institucional.

3. **O órgão central de sistema.**

O SERFHAU deverá ser reestruturado tendo em vista as várias funções que deverá cumprir como órgão coordenador do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado.

De acôrdo com a minuta do decreto que propõe a nova estruturação do SERFHAU, a direção dêste órgão caberá a um Superintendente assessorado por um grupo de até 9 consultores, do qual por sua vez será selecionado um grupo menor para consultoria permanente. Dêste grupo de consultores deverão fazer parte técnicos de outros organismos federais que atuam

8) Êste assunto será melhor abordado no item 5, dêste capítulo.

em áreas relacionadas com o desenvolvimento urbano, tais como, Ministério do Planejamento e EPEA, responsáveis pela formulação da política nacional de desenvolvimento urbano, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), que financia o desenvolvimento industrial do País e outros.

O SERFHAU deverá ser reestruturado em função da experiência que será colhida durante a fase inicial de implantação do Sistema.

É possível prever-se porém que, pelo menos inicialmente, duas grandes áreas de atividades deverão ser cobertas pelo órgão:

1.º) contatos com os organismos regionais, estaduais e municipais, para promover e supervisionar a implantação do Sistema e, posteriormente, acompanhar a elaboração dos planos;

2.º) assessoria técnica dos 4 grandes setores do planejamento do desenvolvimento local integrado; econômico, social, físico-territorial e institucional, através da:

a) realização de levantamento e pesquisas sôbre os vários aspectos do desenvolvimento local;

b) elaboração de normas e padrões para o planejamento local;

c) estudo de legislação básica para o planejamento local;

d) análise dos projetos submetidos ao SERFHAU;

e) prestação de assistência técnica direta aos demais organismos integrantes do Sistema;

f) fornecimento de informações básicas e de assessoria técnica para os programas de treinamento de pessoal.

4. **Programação.**

A organização central do Sistema deverá estar concluída até fins de 1966. As regiões-programa prioritárias também deverão estar selecionadas naquela época. Antes, porém, deverão ser iniciados os contatos preliminares com os organismos regionais e estaduais que integrarão o Sistema, no sentido de que as primeiras providências possam ser tomadas, capacitando aquêles organismos a atuarem na área do planejamento local integrado.

O planejamento local, conforme já foi mencionado anteriormente, deverá fornecer diretrizes objetivas para orientar os investimentos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS).

A exigência de tais diretrizes, como condição para a obtenção de recursos do FGTS, será òbviamente impossível no

início de implantação do Sistema. Ela deverá ser introduzida gradativamente, dando tempo aos Municípios e Estados para se organizarem e parc integrarem definitivamente o Sistema.

Uma primeira idéia para a introdução gradativa de pré-condições básicas é a seguinte:

1) Em 1967, os Municípios com populações urbanas superiores a 20.000 habitantes, além de preencher as exigências normais de caráter técnico-financeiro, formuladas pelo BNH, deverão dar os primeiros passos no sentido de planejarem seu desenvolvimento, a saber:
   a) organizar um Conselho Municipal de Desenvolvimento;
   b) promover contatos junto ao órgão estadual de planejamento, e junto aos Municípios vizinhos (compreendidos na mesma região-programa), no sentido de:
      — organizar-se uma autarquia intermunicipal para solução de problemas comuns de áreas,
      — montar uma assessoria local de planejamento;
   c) prever dotações para planejamento, no orçamento de 1968;
   d) outros medidas congêneres.

2) Em 1968, só serão fornecidos recursos do FGTS àqueles Municípios com populações urbanas superiores a 20.000 habitantes, que estejam incluídos numa região-programa para a qual:
   a) já estiver organizado um escritório local de planejamento (no pólo da região-programa);
   b) já tenha sido encaminhado ao SERFHAU, uma solicitação de financiamento para o Plano de Desenvolvimento Local Integrado;
   c) o Conselho Municipal do Desenvolvimento tenha-se manifestado a respeito da adequação da aplicação dos recursos às necessidades do Município.

3) Em 1969, só serão fornecidos recursos do FGTS àqueles Municípios com população urbana superior a 20.000 habitantes que estiverem elaborando seus planos.

4) A partir de 1970, os recursos só serão fornecidos aos Municípios que tiverem Planos Preliminares aprovados pelo SERFHAU.

A partir de 1967, o SERFHAU passará a financiar a elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, com recursos que estão sendo constituídos do Fundo Rotativo e de acôrdo com alguns critérios básicos, dentre os quais podem ser destacados os seguintes:

1.º A unidade de planejamento, denominada Região-Programa poderá ser:

a) uma micro-região homogênea (do tipo de uma pequena bacia fluvial, faixa litorânea, etc.), definida de acôrdo com trabalho EPEA-CNG.
Esta região deverá conter, pelo menos, um pólo urbano (centro de polarização), com população superior a 50.000 habitantes;

b) uma área metropolitana, incluindo-se na região-programa dêstes casos tôda a zona de influência da metrópole em questão. A definição desta região também deverá ser feita com base no trabalho EPEA-CNG.

As conclusões preliminares do trabalho EPEA-CNG servirão como primeira aproximação para a seleção das regiões-programa da etapa inicial de implantação do Sistema de Planejamento Integrado do Desenvolvimento Local. Feita, porém, a escolha inicial de tais regiões-programa, será necessário um estudo mais profundo de cada região, visando uma definição mais precisa de seus limites e a escolha dos pólos de desenvolvimento de cada uma.

É necessário que os limites das regiões-programa selecionadas não fraccionem territórios municipais. Para se atender a êste requisito indispensável, em alguns casos a região-programa deixará de ser totalmente homogênea, pois a desconsideração dos limites municipais acarretaria grandes dificuldades para coleta estatística, adoção de medidas administrativas, legais, etc. Será admissível, porém, que, em alguns casos, os limites estaduais não sejam observados, desde que os territórios dos Municípios da região-programa sejam mantidos íntegros.

2.º Potencial de desenvolvimento

Definidas as regiões-programa de acôrdo com os estudos EPEA-CNG, e estabelecido o montante inicial que se pretende investir em planejamento local, será necessário selecionar-se algumas regiões-programa. Serão prioritárias, então, aquelas que apresentem:

a) maiores potenciais de desenvolvimento, e
b) capacidade, de, com relativamente poucos recursos, abrir perspectivas para o desenvolvimento de áreas interiores à região, ou mesmo de áreas contíguas à região.

3.º Distribuição regional equilibrada.

Um outro critério básico será o de escolher regiões-programa nas diferentes áreas geográficas do país. Tal critério proporcionará a realização de experiências iniciais diversificadas, permitindo sua utilização imediata nas diferentes regiões do país.

Assim sendo, deverão ser selecionadas inicialmente regiões-programa nas cinco macro-regiões brasileiras, a saber: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

4.º Existência de pré-condições institucionais

Observados os 3 critérios anteriores, um 4.º critério poderá pesar ainda na escolha da região-programa. Trata-se da existência de pré-condições institucionais na região, isto é, a existência de planos ou escritórios de planejamento, o interêsse dos governos municipais ou estaduais, etc.

5. **Recursos humanos para o sistema.**

Com a implantação do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado, o mercado de trabalho para especialistas neste setor será bastante ampliado.

Os estudos em elaboração pelo EPEA-CNG indicam que cêrca de 200 regiões-programa serão definidas, como parte da regionalização do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Portanto, **grosso modo**, poder-se-á prever que nos próximos 4 ou 5 anos aproximadamente 200 escritórios locais de planejamento deverão ser implantados. Considerando um número médio de 4 técnicos por escritório (1 especialista para cada setor de planejamento integrado) chegar-se-á a um total de cêrca de 800 técnicos para suprir os escritórios locais.

Além dêstes 800 técnicos, serão necessários outros para:

1.º os organismos municipais de planejamento:

— tomando-se por base a relação de um planejador para cada 100.000 habitantes urbanos (adotada internacionalmente para estimativas dêste tipo),

calcula-se um número aproximado de 400 técnicos, em 1970.[9]

2.° organismos nacionais estaduais, regionais, Centros Universitários, etc. para os quais seria possível apenas uma estimativa precária, em tôrno de 100 técnicos.

Teremos, portanto:

1.°	— para organismos de planejamento das regiões-programa	800
2.°	— para organismos municipais de planejamento	400
3.°	— para organismos federais, estaduais, etc.	100
	Total:	1.300

Dêstes 1.300 técnicos necessários, pode-se deduzir o número de especialistas já existentes no Brasil. Haverá, portanto, necessidade de se treinar cêrca de 1.000 novos técnicos, durante os próximos 4 ou 5 anos, ou seja, uma média de mais de 300 técnicos por ano. [10]

Trata-se, evidentemente, de estimativa precária, que fornece, porém, uma idéia sôbre a complexidade do problema. A demanda estimada demonstra claramente que o problema do treinamento de especialistas em planejamento urbano no Brasil poderá tornar-se um sério ponto de estrangulamento no processo de implantação do sistema. A questão ainda se agrava ao se proceder a um balanço sôbre o pouco que tem sido feito nesta área, até hoje.

Atualmente, três universidades promovem cursos regulares para planejadores físicos (engenheiros ou arquitetos), em nível pós-graduado. Embora a capacidade de tais cursos seja bem maior, êles não chegam a formar, anualmente, mais do que duas dezenas de profissionais. Esta deficiência deve-se principalmente aos defeitos estruturais e funcionais dos cursos e às atuais limitações do mercado de trabalho.

Além dêstes cursos sistemáticos, outros de menor duração têm sido promovidos. O próprio SERFHAU, com a cola-

9) Observe-se que a grande maioria dos Municípios brasileiros não necessitará de técnicos especializados em regime de trabalho permanente. Por outro lado, alguns Municípios maiores precisarão de mais de um técnico especializado.

10) A estimativa prevê, inclusive, que cada organismo deverá promover o treinamento interno de técnicos não-especializados, para exercer as funções auxiliares no planejamento local.

boração do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), organizou 2 cursos de Urbanismo (em 1965 e 1966), com 6 meses de duração cada um, freqüentados principalmente por arquitetos. Em 1965, a Prefeitura Municipal de São Paulo, com a colaboração da OEA, organizou um curso intensivo com participação interprofissional, o qual, entretanto, não passou também de uma experiência isolada.

Será necessário, portanto, formular novos padrões para treinamento de técnicos em planejamento local integrado.

A experiência inglêsa de pós-guerra, cujo objetivo principal foi o de atender rápida e eficazmente à enorme demanda registrada naquela ocasião, indica aparentemente caminho correto para o caso brasileiro. As experiências SERFHAU-IBAM e Prefeitura de São Paulo-OEA, deverão também fornecer subsídios para uma nova formulação.

É possível, porém, desde já, apontar alguns requisitos mínimos para os programas que deverão ser instituídos a partir de 1967, no Brasil, a saber:

a) os programas deverão ser interdisciplinares, com base em trabalhos de equipe;
b) os programas deverão ser intensivos e de curta duração;
c) a seleção de alunos deverá ser feita tendo em vista a organização de equipes para os futuros escritórios locais de planejamento. A indicação dos candidatos deverá ser feita pelos organismos regionais, estaduais, ou municipais. Algumas vagas deverão ser reservadas para os escritórios privados;
d) quando possível, dever-se-á escolher para tema central do programa a elaboração de um Plano Preliminar Integrado para uma determinada região-programa;
e) as aulas teóricas, exposições, conferências, etc., deverão ter por objetivo principal dar a cada técnico setorial uma visão geral sôbre os demais setores do desenvolvimento. O aprimoramento setorial do técnico será feito através de sua participação nos trabalhos práticos orientados por especialistas.

Um Centro-Universitário-Pilôto deverá ser cuidadosamente desenvolvido, para formar, principalmente, pesquisadores e professôres. Centros regionais deverão ser também mobilizados para integrar o sistema. Num primeiro momento, será recomendável tentar fazer que os atuais programas de treinamento sejam reestruturados e ampliados, de maneira a preencher os requisitos mínimos do Sistema. Centros de Pesquisas

sôbre planejamento urbano que não possuem programas de ensino, deverão ser estimulados a promovê-los. [11]

V — OBSERVAÇÕES FINAIS

Êste informe forneceu uma visão geral sôbre os inúmeros aspectos do desenvolvimento urbano no Brasil, mostrando as perspectivas que se tem para montar um sistema que o discipline, e apontando alguns dos principais obstáculos que deverão ser superados.

A grandeza e complexidade do problema pode levar à conclusão de que as soluções e os caminhos apontados serão demasiadamente ambiciosos.

Alguns fatos, porém, estão a indicar que tal inquietação não seria bem fundamentada.

Inicialmente, deve-se observar que muitas das pré-condições básicas para a implantação de um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, já se manifestam claramente no caso brasileiro.

O Govêrno Federal, através de diversos Ministérios e de outros organismos administrativos, tem demonstrado acentuada preocupação com o problema. Exemplos dêsse interêsse foram os primeiros passos dados pelo FINEP, no sentido de financiar planos locais; a preparação do projeto de reforma dos artigos da Constituição Federal, que se referem aos Municípios; a elaboração de um projeto de lei federal para disciplinar loteamentos urbanos; a organização do SERFHAU e as atividades que êste organismo desenvolveu nos últimos dois anos; a organização de setores de desenvolvimento urbano no EPEA e no Gabinete do Ministro do Planejamento, etc.

Vários governos estaduais e municipais também já se vêm movimentando na área do planejamento local. Além dessas iniciativas no plano nacional, organismos e instituições internacionais, tais como o BID, a USAID e outros, têm incentivado,

---

11) Está programado um Seminário, ainda em 1966, para discutir com técnicos e vários núcleos universitários a formulação de programas a serem implantados, a partir de 1967, de acôrdo com uma orientação básica comum. Deverão participar dêste Seminário, técnicos das seguintes universidades:

— Universidade Católica do Rio de Janeiro;
— Universidade de São Paulo, em São Paulo;
— Universidade Mackenzie, em São Paulo;
— Universidade do Rio Grande do Sul, em Pôrto Alegre;
— Universidade de Pernambuco, em Recife, e
— Universidade de Minas Gerais, em Belo Horizonte.

de forma expressiva, as atividades de planejamento local no Brasil.

Estas constatações tôdas são sintomas evidentes da fase que a administração pública do País atravessa, substituindo métodos arcaicos, com características semipatriarcais, por novos e modernos métodos, nos quais o planejamento é sempre situado com destaque. Nos últimos 8 a 10 anos, testemunhou-se a criação de organismos de planejamento, nos escalões superiores do Govêrno: Ministérios, organismos regionais (SUDENE, SUDAM, etc.), e organismos estaduais de planejamento se multiplicaram cobrindo todo o território nacional. Notam-se, presentemente, os primeiros sintomas dêsse mesmo fenômeno, no plano municipal e local.

Ao lado destas crescentes manifestações de interêsse, por parte dos podêres públicos, registra-se também uma grande movimentação nos meios técnicos tradicionalmente ligados aos problemas do desenvolvimento urbano. Tal fato permite encarar com otimismo o problema dos recursos humanos, colocado em têrmos realistas no Capítulo IV dêste documento. Existem em todos os campos profissionais relacionados com o desenvolvimento local, técnicos de alto gabarito, em condições não apenas de elaborar planos, mas, também, de participar na organização de novos programas de treinamento. Estão faltando a êstes técnicos apenas as oportunidades para trabalhar em equipe, somando e integrando seus conhecimentos setoriais, que são, reconhecidamente, do melhor nível internacional. Evidentemente, haverá áreas para as quais serão necessários reforços significativos a serem recrutados na área internacional. Mas, e isto é da maior importância registrar, os recursos humanos nacionais terão condições inciscutíveis de satisfazer grande parte da demanda do mercado que será ampliado.

A análise inicial do fenômeno de urbanização, no caso brasileiro, tornou evidente a urgência que se tem de equacionar uma solução para seu disciplinamento. O importante é iniciar um grande esfôrço de caráter nacional, em têrmos objetivos. Os erros e acertos serão verificados empìricamente, e ajustes posteriores proporcionarão, certamente, a prazo médio, a implantação de um sistema nacional que realmente possa contribuir para a melhoria dos padrões de vida nos centros urbanos, e para maior racionalização nos investimentos públicos e privados que serão feitos no setor do desenvolvimento urbano do País.

anexo

ROTEIRO PARA UM PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO

I — PLANEJAMENTO ECONÔMICO

A — Pesquisas e Diagnósticos: (1.ª etapa)

A.1 — Levantamento dos recursos naturais.

A.2 — Levantamento dos recursos humanos. Demografia.

A.3 — Diagnóstico da economia municipal. Vocação Regional. Análise dos setores econômicos. Abastecimento.

B — Plano Preliminar: (2.ª etapa)

B.1 — Projeções demográficas.

B.2 — Metas e perspectivas econômicas para o desenvolvimento do Município nos contextos micro e macro-regionais.

C — Plano de Ação: (3.ª etapa)

C.1 — Projetos de distritos industriais.

C.2 — Projetos de centros comerciais.

C.3 — Outros projetos econômicos.

II — PLANEJAMENTO SOCIAL

A — Pesquisas e Diagnósticos (1.ª etapa)

A.1 — Diagnóstico social do Município (organização social da população, níveis de vida, tensões sociais, mudanças sociais, espírito de comunidade, etc.).

B — Plano Preliminar (2.ª etapa)

B.1 — Metas e perspectivas sociais (política de bem-estar social): utilização de processos de desenvolvimento de comunidades.

C — Plano de Ação: (3.ª etapa)

C.1 — Projetos específicos visando a acelerar o desenvolvimento cultural das comunidades (bibliotecas, teatros, centros comunais, etc.).

C.2 — Plano educacional (e projetos específicos).

C.3 — Plano de saúde (e projetos específicos).

C.4 — Plano habitacional (e projetos específicos).

III — PLANEJAMENTO FÍSICO

A — Pesquisas e Diagnósticos: (1.ª etapa)

A.1 — Levantamento do meio físico.

A.2 — Diagnóstico urbanístico.

A.3 — Diagnóstico da infra-estrutura urbana.

B — Plano Preliminar (2.ª etapa)

B.1 — Planejamento físico: uso da terra, circulação e obras públicas.

C — Plano de Ação: (3.ª etapa)

C.1 — Projetos específicos para obras que foram recomendadas no plano preliminar: terminais (rodoviária, etc.), avenidas, praças, trevos, centro cívico, escolas, mercados, cemitérios, etc.

C.2 — Zoneamento detalhado das áreas urbanas.

C.3 — Pormenorização do sistema viário.

C.4 — Projeto e programa da rêde de abastecimento de água.

C.5 — Projeto e programa da rêde de esgotos.

C.6 — Projeto e programa de pavimentação.

C.7 — Projetos e programas para os demais serviços e equipamentos públicos.

IV — REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA — FINANÇAS E LEGISLAÇÃO

A — Pesquisas e Diagnósticos (1.ª etapa)

A.1 — Diagnóstico da administração e das finanças municipais.

B — Plano Preliminar (2.ª etapa)

B.1 — Proposta preliminar para a modernização do sistema administrativo e tributário.

C — Plano de Implantação da Reforma Administrativa: (3. etapa)

C.1 — Programa de implantação da reforma administrativa.

C.2 — Montagem do Programa de Govêrno, incluindo todos os programas e projetos dos itens anteriores (orçamento-programa anual e plurianual).

C.3 — Programa de revisão e complementação da legislação municipal.

O agrupamento dos estudos por setores visou apenas facilitar o entendimento do roteiro. Na realidade, todos os estudos deverão ser elaborados de forma integrada e simultânea.