

# Atividade profissional e ciclos do planejamento urbano: 1961/2024

Jorge Guilherme Francisconi\*

## 1. Convite para participar no planejamento estatal

### 1.1 Participação no Planejamento Urbano Federal

Naquela bela tarde do agosto gaúcho de 1973, quando Elusa comunicou que alguém do Rio de Janeiro queria falar comigo em nome do Secretário-Executivo do MINIPLAN (Ministério do Planejamento), imaginei que iríamos tratar de algum assunto de interesse da Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP). Não foi o que ocorreu. Meu interlocutor identificou-se e foi direto ao ponto: eu aceitaria elaborar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que constaria no próximo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND)?

A conversa que se seguiu foi kafkiana:

- "Mas eu não entendo nada de Planejamento Nacional. Meu doutorado focou a economia urbana, o planejamento regional e metrópoles. Minha tese é sobre a região metropolitana de Porto Alegre."
- "Mas nós acreditamos que o senhor tem condições para redigir a PNDU."
- "Eu não acho, não. E qual é prazo para concluir este trabalho?"
- "15 dias."
- "15 dias para redigir a política nacional de desenvolvimento urbano? "
- "É isso."

Não havia muito o que fazer e, para ganhar tempo, propus uma alternativa:

- "Então vamos fazer diferente. Amanhã à tarde estarei no Rio de Janeiro."

\* Jorge Guilherme Francisconi é Arquiteto pela FAU/UFRGS (1966), Master in Regional Planning - MRP (1968) e PhD em Ciências Sociais pela Maxwell School of Public Administration and Citizenship da Syracuse University (1972). ORCID <<https://orcid.org/0000-0001-6970-1209>>.

Como Assessor para Políticas Municipais e responsável pela articulação com a área federal, eu podia tomar a decisão. Pedi à secretária Elusa que cuidasse da ida ao Rio de Janeiro e telefonei para Maria Adélia de Souza. A conversa foi rápida. Falei do convite e que, se ela aceitasse o desafio, eu também aceitaria. Ela topou. Depois fui falar com o Secretário de Estado para informar e pedir seu apoio. E no Rio de Janeiro teve início uma negociação de quinze dias, com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Ministério do Planejamento (IPEA/MINIPLAN), que resultou na contratação de cerca de 50 consultores multiprofissionais e altamente capacitados, das mais diferentes ideologias e muitos da USP, sem que houvesse qualquer restrição mesmo quando convidamos Paul Singer e Flávio Villaça. O contrato incluindo despesas de viagens e equipe de apoio administrativo.

Hoje, meio século depois, lembro este “evento” com carinho e agradeço o convite da RISCO para descrever minha trajetória pelo governo federal, os resultados, conflitos e contradições que vi e que destaco, e o que sugiro a partir destas experiências. Como segue.

Antes, porém, um esclarecimento. O convite à Maria Adélia se devia ao fato de um ano antes havermos trabalhado muito bem, ao lado de Laís Salengue, na Relatoria do II Seminário sobre a Política Urbana gaúcha, que o GAPUR (Gabinete de Planejamento Urbano / FAU) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) havia coordenado. Além disso, ao fato de que Adélia conhecia bem o Brasil e seus melhores nomes, tinha sólida formação acadêmica e trabalhara no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) enquanto eu, teórico recém-chegado dos EUA (maio de 1972) com um PhD, desconhecia os fatos e as pessoas que atuavam no Brasil. Minha experiência se limitando, então, à coordenação do Programa de Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Faculdade de Arquitetura da UFRGS e ao bom relacionamento com o IPEA e o MINIPLAN. Otimista, avaliei o desafio e imaginei que poderíamos dar conta da tarefa.

Os estudos que realizamos, com o apoio dos consultores, foram as bases de *“Estudo e Proposições Alternativas: Diretrizes Gerais para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”*. Os trabalhos iniciaram em meados de setembro, depois de organizada a equipe, e concluídos em janeiro de 1974 – cerca de 120 dias de trabalho. Para cumprir o prazo foi necessário estabelecer que i) o texto de cada consultor consolidaria o *“estado da arte”*, sem pesquisas complementares e sem exagerado rigor conceitual; ii) os consultores tratariam seus temas de forma prática e indicariam os problemas observados, como ênfase na questão metropolitana; iii) haveria relatório sobre cada Metrópole, bem como iv) mapa com a territorialidade da PNDU proposta e v) indicação de possíveis estruturas de coordenação e gestão interfederativa da política urbana.

*“Estudo e Proposições Alternativas”* avaliou a política urbana que *“de fato”* estava sendo implantada no país, com ênfase nas nove regiões metropolitanas. Isso porque, segundo o saber, as práticas e o *“espaço analógico”*, e não *“digital”*, que existia na época, as metrópoles atuavam como *“hubs”* de atividades culturais, econômico-financeiras, comerciais, culturais e de inovação tecnológica de suas respectivas regiões. Bem diferente do que ocorre hoje, quando o *“espaço digital”* e a Inteligência Artificial (IA) recriaram o conceito e características de espaço e tempo.

"Estudo e Proposições" deu prioridade às questões *interurbanas e regionais*, sem ignorar as *intraurbanas*, assim como não ignorou impactos de migrações internas e de disparidades regionais. Também tratou das hierarquias urbanas ao definir a estratégia para cada região metropolitana e sua área de influência, de metrópoles não oficiais, de áreas de turismo e de cidades de grande, médio e pequeno porte.

Os trabalhos e proposições geradas pela equipe foram sintetizadas em "*Estudo e Proposições Alternativas*". O texto redigido a quatro mãos foi apresentado à equipe coordenada pelo Ministro Reis Velloso, que elaborava o II PND 1975/1979, no Rio de Janeiro. Mais tarde houve a entrega de "*Estudo e Proposições*" com os documentos dos 16 consultores, ao IPEA/MINIPLAN.

A partir destas entregas houve um longo período de silêncio. De Porto Alegre - no PROPUR-UFRGS) ou na Assessoria na SCP/RS – informava aos consultores que não havia novidades. E, assim, ficamos nós até que, em junho de 1974, fui convidado "para uma conversa" em Brasília.

## 1.2. Participação no Planejamento Urbano Estadual

Para melhor compreensão de minha experiência no planejamento urbano dos anos 60, cabe lembrar que iniciei a atividade profissional em órgão estadual, logo depois de aprovado e uma semana antes do início das aulas na Faculdade de Arquitetura da UFRGS, em 1961. Foi quando me tornei desenhista da Diretoria de Urbanismo da Secretaria de Obras Públicas (DU/SOP). Ali aprendi a desenhar e conhecer a prática do planejamento urbano com equipe coordenada por Danilo Menezes Landó, que havia se especializado em universidade da Califórnia. A equipe contava com arquitetos como Miguel Alves Pereira e José Carlos Cordoba Coutinho, dentre outros. O urbanismo reunia Laís Salengue, Maria Almeida, Suely Franco Neto Gonzales e Nely Peixoto Martins, que trouxera do Uruguai o método do Expediente Urbano, que fora mesclado às práticas mais tradicionais (IBAM, 1965, ps.98-114).

A DU/SOP tinha tradição no urbanismo, "estando numa primeira linha" e sendo "o melhor exemplo de entidade nacional para orientar e coordenar a implantação de PDU municipais", segundo Rubens de Mattos Pereira (IBAM, 1965, ps.93 e 94.) O Plano Diretor de cada cidade incluía a situação do Estado e do Município, as condições de trabalho, habitação, recreação e cultura e de circulação da cidade, apoiados por levantamento topográfico e dados econômicos e sociais, com proposições sobre o que caberia fazer. Seguia-se a implantação do Conselho Municipal de Urbanismo, com representantes da sociedade. Depois, o Plano Diretor Urbano (PDU) servia de base para o Plano de Saneamento da própria SOP e, para sua implantação, as Prefeituras contavam com o apoio do Escritórios Regionais da DU/SOP.

Nos anos 50, as cidades gaúchas mantiveram populações estáveis, com escassa migração interna no Estado. O crescimento gaúcho era lento. As comunicações dependiam mais de telégrafos que de telefones. Neste espaço analógico, o transporte intermunicipal utilizava ferrovias, hidrovias e rodovias de má qualidade. Condições que fortaleciam a autonomia socioeconômica das cidades de maior porte e a economia regional. Ao longo dos anos 60 houve melhorias na qualidade das rodovias e das comunicações

e, com isso, o comércio e as indústrias de muitas cidades – produtoras de gasosas, cervejarias, hospitais e relojoeiros - perderam importância frente as cidades de maior porte. A gasosa sendo substituída pela Pepsi Cola, as cervejarias locais pela Brahma, ambas sediadas em Porto Alegre.

Nesta época houve grande efervescência política, os centros acadêmicos com muitos recursos. Participei das atividades do centro acadêmico na publicação do primeiro, e durante três decênios, o único livro com artigos de Lucio Costa. Produzido por Alberto Xavier, diagramado por Carlos Scliar e publicado pelo CEUA, o livro foi feito à revelia de Lucio. Em 1963 participei dos debates do Seminário de Reforma Urbana e Habitação do Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE) e Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), iniciado em Quitandinha e concluído em São Paulo (IBAM, 1965, ps.255-261). Seminário que definiu a contribuição brasileira para o Encontro Internacional de Arquitetos realizado em Cuba (agosto/1963) e reforçou a Reforma Urbana que o Presidente João Goulart propôs ao Congresso Nacional como uma das Reformas de Base. Em agosto houve o Encontro de Estudantes que me permitiu conhecer a arquitetura cubana e escutar discursos de Fidel Castro e Che Guevara. No ano seguinte, quando tudo indicava que haveria golpe de Estado da direita ou da esquerda, o golpe militar me levou a abandonar a política estudantil e dedicar-me integralmente às atividades profissionais, com passagem por projetos de arquitetura residencial e de desenho industrial na Springer S.A. A partir da opção pelo urbanismo, em 1965, tornei-me sócio de empresa de planejamento urbano e participei de planos diretores urbanos de várias cidades gaúchas, mas sem chances de trabalhar no setor público devido ao Inquérito Policial Militar (IPM) dos tempos de estudante, que pesava contra mim.

Em 1967, com o apoio de Danilo Landó, consegui bolsa de estudos da The United States Agency for International Development (USAID) em Administração Pública, visto que não havia bolsas de estudos em arquitetura e urbanismo. Meu destino foi a Maxwell School of Citizenship and Public Administration da Universidade de Syracuse, aonde cheguei em fevereiro de 1968. Ali conclui Mestrado em Planejamento Regional (MRP) e cumpri os requisitos para um PhD em Ciências Sociais, tendo realizado as provas sobre todas as disciplinas do programa (*"comprehensives"*) em agosto de 1969.

Em 1970 voltei ao Brasil para pesquisa de campo de meu doutorado, período que coincide com a introdução de inovadora legislação do Ministério de Educação e Cultura (MEC) para cursos de Pós-Graduação de Mestrado e Doutorado. Este cenário abre portas para uma carreira acadêmica e me permite apoiar a criação do primeiro mestrado interdisciplinar sobre a questão urbana no Brasil. Surge, assim, o Programa de Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da FAU/UFRGS, cujo reconhecimento junto ao MEC conduzo. Em paralelo, faço pesquisas de campo para dissertação sobre modelos de gestão para a região metropolitana de Porto Alegre. Volto aos EUA em 1971 e concluo a dissertação em maio de 1972. No retorno ao Brasil, encontro trabalho na Secretaria Estadual de Coordenação e Planejamento e coordeno o PROPUR, exceto no curto período em que me dedico ao *"Estudos e Proposições"*, elaborado para uma possível PNDU. E assim estou até receber o convite para ir à Brasília, em junho de 1973.

## 2. Trajetória no Governo Federal: política e transporte urbano

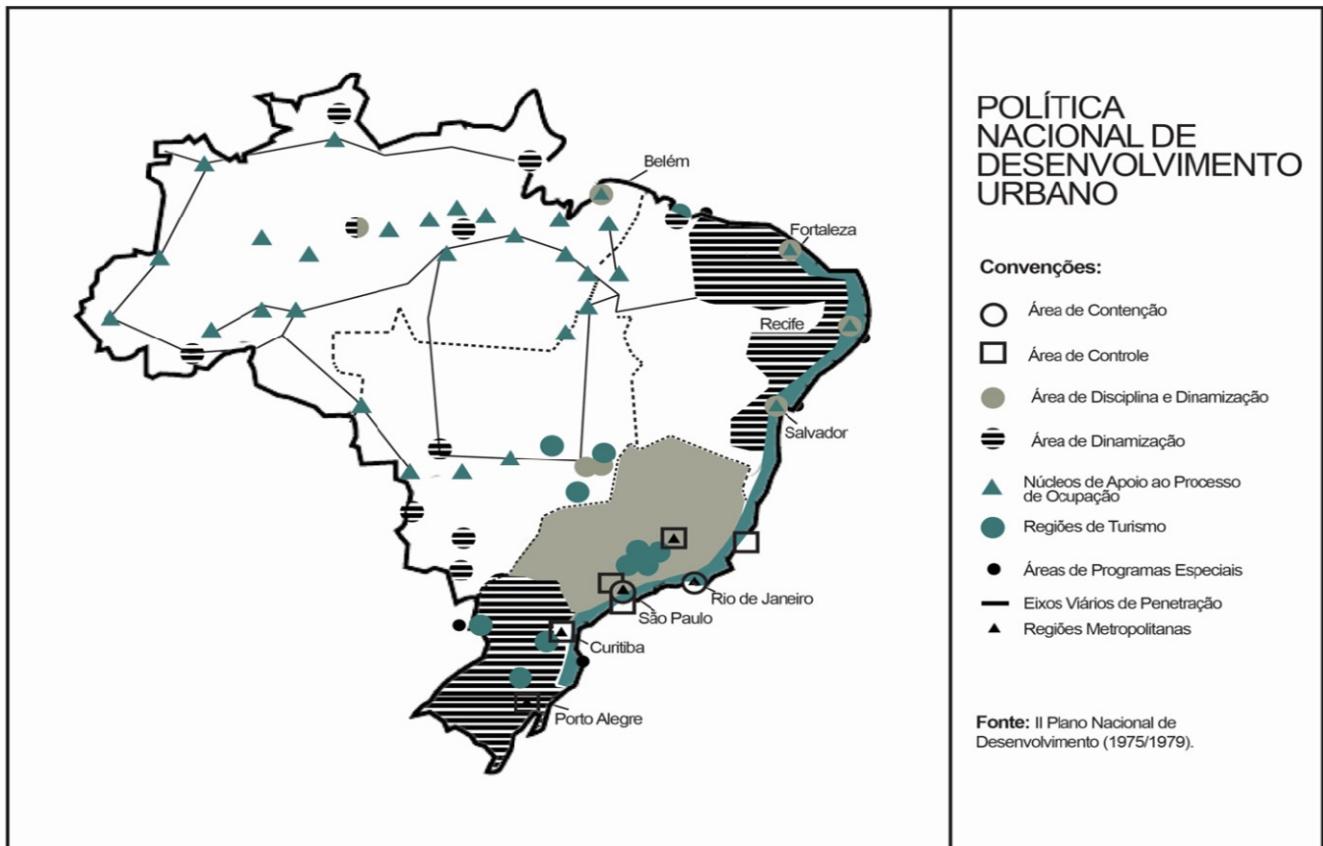
A “conversa” em Brasília era para oferecer-me a Secretaria Executiva da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), criada em junho de 1974 para coordenar a implantação da futura PNDU. Com 10 membros, sendo 4 de “notório saber”, a Comissão interministerial contava com o apoio de Secretário Executivo (SE/CNPU) e dois Subsecretários Executivos com respectivas equipes. O SE poderia escolher o Subsecretário e a equipe com quem iria trabalhar no IPEA/SEPLAN/PR, o outro Subsecretário e sua equipe seriam indicados pelo Secretário Geral do Ministério do Interior (SG/MINTER).

### 2.1. CNPU - Os Primeiros Seis Meses

A SEPLAN/PR de Reis Velloso reunia excelente equipe de trabalho, a qual trabalhava em harmonia, com muito empenho, metas bem definidas e bem coordenada. A CNPU era um conselho novo e à SE cabia cumprir as decisões da Comissão e coordenar ações interministeriais para obter resultados concretos, num momento em que a política urbana federal ainda permanecia indefinida. Por conta deste cenário, o segundo semestre de 1974 foi um período de muito aprendizado em diferentes frentes de trabalho. Na CNPU, Hely Lopes Meirelles e Eurico Andrade de Azevedo destacaram a necessidade de criar legislação para parcelamentos urbanos, numa década em que a metrópole paulistana crescia 500.000 hab/ano, bem como para organização da gestão e planejamento urbano brasileiro, temas que não haviam surgido anteriormente. Em paralelo, nas entidades metropolitanas a expectativa era de apoio concreto: dinheiro, apoio político e assistência técnica. O IAB, com Miguel Alves Pereira na presidência, sugeriu a presença do Ministério da Educação na CNPU e a valorização do planejamento integrado, com o reconhecimento do “arquiteto planejador”, que SERFHAU e IAB haviam criado no Seminário de Curitiba (300 participantes) e ratificado no Encontro do IAB na Bahia, em 1966. No MINTER surgiam sugestões e demandas de Henrique Brandão Cavalcanti, Secretário-Geral, e de Paulo Nogueira Neto, Secretário Especial de Meio Ambiente (SEMA), além de encontros amistosos e produtivos com Mauricio Schulman, presidente o Banco Nacional de Habitação (BNH). Os contatos eram um primeiro passo para abrir as portas de diálogos eficazes e informais.

Governadores e prefeitos também visitavam a SE/CNPU para saber no que poderíamos ser úteis, a expectativa sendo sempre de repasse de recursos financeiros -- porque o SERFHAU só oferecia empréstimos -, e do apoio que iríamos oferecer a municípios e governos estaduais. E foi a partir destes encontros na SE/CNPU que percebi, em meados de 1974, que nossa política urbana não iria avançar sem recursos financeiros próprios. Neste período também aprendi a ter e ouvir um “advogado do diabo”. Aquela pessoa experiente que diz aquilo que os outros não tem coragem de dizer. Tive a sorte de contar com duas “advogadas” extremamente competentes que, ao final de cada dia, me criticavam e apontavam os erros feitos: Franchette Rischbieter e Nazareth Aguiar.

Em dezembro, o Congresso Nacional aprovou, e o Presidente Geisel sancionou, o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1975/1979 (II PND 75/79), com Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (Imagem 1) que adotava a metodologia, programas e territorialidade propostos pelos consultores, acrescidos de inúmeros tópicos e itens oriundos de diferentes setores do governo federal.



**Figura 1:** Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 1975/1979. Fonte: SEPLAN/PR - Lei nº 6.151/1974 - II PND 1975/1979.

## 2.2. Arcabouço Financeiro-Administrativo da Política Interfederativa

Em 1975, o Governo Federal criou a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), com subcontas para EBTU (75%) e CNPU (25%), desta forma concluindo o arcabouço político-administrativo e financeiro da política urbana interfederativa iniciada em 1964. Em paralelo, as prioridades da política urbana nacional foram de redução do consumo de combustíveis, devido à crise internacional de derivados de petróleo. À EBTU e à CNPU cabia definir os projetos prioritários de transporte urbano e métodos de avaliação compatíveis com o desenvolvimentismo, a economia de combustíveis e a qualidade dos transportes urbanos.

De forma simplificada, o arcabouço administrativo-financeiro do sistema interfederativo de planejamento e de transportes urbanos, concluído em 1975, foi de que à União cabia:

- ao Congresso Nacional e à Presidência da República, definir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) integrada ao PND;
- à CNPU, coordenar e promover a implantação da PNDU;

- c) ao BNH, administrar os recursos do Fundo Nacional de Habitação (FNH), que incluía o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e definir, coordenar e promover políticas e investimentos nas áreas de habitação, saneamento e urbanização;
- d) ao SERFHAU, definir, coordenar e apoiar a gestão e o planejamento urbano em cidades e regiões metropolitanas e gerir o Fundo de Planejamento Urbano (FIPLAN);
- e) à EBTU, definir, coordenar e apoiar políticas e investimentos no planejamento e gestão no transporte urbano, promover novas tecnologias e gerir os recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento do Transporte Urbano (FDTU) -- em parceria com a CNPU e GEIPOT (Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes).

As entidades federais eram (i) entidades normativas dos respectivos sistemas e (ii) dispunham de recursos financeiros para emprestar/investir, (iii) oferecer apoio técnico às entidades estaduais e municipais e (iv) promover novas tecnologias, pesquisas, e capacitação profissional. Aos Estados cabia, em especial:

- a) Estabelecer sua Política Estadual de Desenvolvimento Urbano (PEDU).
- b) Cumprir legislação federal e estadual sobre regiões metropolitanas.
- c) Aplicar recursos financeiros, em parceria com municípios e União.
- d) Projetar e executar obras de interesse metropolitano e outras.
- e) Promover a qualificação de procedimentos administrativos e de seus quadros técnicos.

Embora serviços de natureza metropolitana tivessem sido definidos e fossem prioritários desde 1973, muitos deles eram dominados por grupos políticos locais e outros, que ignoravam e/ou impediam o esforço do gestor metropolitano, como em habitação e saneamento, financiados pelo BNH. Outros, como o planejamento integrado ao federal e gás, que eram do interesse da União, não avançaram.

Aos Municípios cabia:

- a) Elaborar, aprovar e implantar o Plano Diretor Urbano (PDU);
- b) Aplicar recursos financeiros em parceria com estados e União;
- c) Promover a construção de obras e melhorias necessárias;
- d) Outros.

Este sendo o modelo interfederativo de planejamento e gestão urbana adotado na promoção do desenvolvimento urbano a partir de 1975.

### 2.3. Consolidação Jurídico/Administrativa da Política Urbana Federal

Ainda em 1974, a Comissão da CNPU escolheu o parcelamento de glebas urbanas e o sistema administrativo interfederativo da gestão urbana como prioridades para a formulação de *Anteprojetos de Lei*. Os temas foram conduzidos por juristas da Comissão e por Claudia Dutra da Secretaria Executiva, que contratou o parecer de

outros juristas nacionais sobre os dois temas. Os textos foram debatidos em seminários interdisciplinares regionais e consolidados em dois anteprojetos de lei (MEIRELLES, 1979, p.101) que, depois de debatidos e aprovados na Comissão, foram encaminhados ao Ministro Reis Velloso.

O anteprojeto sobre Parcelamento do Solo Urbano evoluiu rapidamente e tornou-se a Lei 6.766 em 1979. Já o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, que definia e “consolidava a estrutura Jurídico/Administrativa da Política Urbana Federal” enfrentou percalços na SEPLAN/PR e no MINTER, e só foi encaminhada para a Câmara dos Deputados na gestão João Figueiredo, para tornar-se o Projeto de Lei (PL) nº 775/83. Lá, o PL foi intensamente debatido e lá permaneceu por muito tempo, até ser retirada pelo Poder Executivo porque no Senado surgiu o PL nº181/89, aprovado como Estatuto da Cidade (EC), em 2001. Valendo destacar que o Estatuto da Cidade ignora o preceito constitucional que cria a “função pública de interesse comum” em Regiões Metropolitanas (RMs) (CF, 1988, art.25, parag. 3º) e repete os instrumentos urbanísticos que a CNPU debateu e aprovou em 1976.

Na minuta da Exposição de Motivos do anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, enviada ao Presidente Geisel em abril de 1976, o Ministro Reis Velloso aponta para o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano como “legislação federal orientadora das administrações estaduais e municipais, para o adequado e uniforme desenvolvimento urbano nacional.” (Velloso, 1976, item 2.). O anteprojeto foi publicado no Estado de São Paulo (24/05/1977) e gerou um importante e rico debate na mídia da época, do qual participaram prefeitos, empresários, acadêmicos, técnicos e organizações sociais, dentre outros.

A CNPU também apreciou projetos de legislação federal sobre “Áreas Especiais de Interesse Turístico”, da Empresas Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e “Áreas Especiais de Uso Industrial” (Ministério de Indústria e Comércio e SEMA), e colaborou no Programa de Cidades Históricas (PCH), criado por Reis Velloso (1974), com Briane Bicca da SE/CNPU assumindo importante papel no Programa.

#### 2.4. Programas e Atividades da SE/CNPU

Desde sua criação, em junho de 1974, a SE/CNPU contou com forte apoio dos membros da Comissão, do IPEA e das Secretarias Gerais da SEPLAN/PR e do MINTER, além do discreto apoio do Ministro Reis Veloso e do Presidente Geisel para desenvolver e consolidar inúmeras atividades. As mais importantes sendo:

a) Atuação junto às RMs

Na coordenação do Programa de Regiões Metropolitanas, a SE/CNPU encontrou instituições de gestão metropolitana implantadas em todas as regiões. A maioria delas com Plano de Uso do Solo elaborado ou sendo adotado, mesmo que informalmente. Algumas instituições estavam consolidadas, como em São Paulo, Recife, Belém e Porto Alegre. No transcorrer dos anos seguintes, cada RM exigiu um tipo diferenciado de apoio. As que recebiam pouco reconhecimento do governo estadual (como Curitiba) exigiam cuidados diferentes daquelas RMs que trabalhavam orientadas pelo viés econômico, como Salvador. Cada região adotava uma prioridade própria, todas foram ativas na implantação de planos metropolitanos de transporte urbano, dado que o transporte

coletivo era uma prioridade nacional. Algumas se excederam na qualidade de seus planos de transporte, como a FIDEM, hoje Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco – CONDEPE-FIDEM, em Recife; outras, na qualidade de pesquisas e proposições jurídicas, como a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA) em suas múltiplas publicações e serviços prestados; outras na amplitude e qualidade de projetos multisetoriais elaborados, como o Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL).

O importante é lembrar que a SE/CNPU acompanhou e apoiou – técnica e politicamente –, cada entidade metropolitana; buscou assessoria internacional para apoiar projetos e programas; e fortaleceu a capacitação dos quadros técnicos e de dirigentes. Em certo momento trazendo especialistas do Canadá para tratar da inserção de comércio e de outras atividades em estações de metrô e terminais de ônibus, tema debatido em seminário realizado na EMPLASA. Sem esquecer os técnicos de França e Alemanha que colaboraram na implantação da PNDU.

E houve frustrações. O Prefeito de Niterói vetou a passagem de caminhões do sistema metropolitano de coleta de lixo pelo município, mesmo depois de haver aprovado e acompanhado a evolução do projeto. Ou quando o Governador da Bahia declarou seu desinteresse em trem de subúrbio na metrópole baiana. É impossível recordar tudo.

#### b) A criação dos Aglomerados Urbanos (AGLURBs)

Na escolha e delimitação das nove RMs, em 1973 e 1974, consolidou-se o saber do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, havia mais de dez anos, estudava o tema, e a experiência de entidades metropolitanas nos estados. Em todas as macrorregiões havia uma região metropolitana, a RM de Belém na região Norte sendo menos conurbada que outras metrópoles brasileiras. Mas também havia conurbações não incluídas nas Leis Complementares de 1973 e 1974. Fato que levou o IBGE, a pedido da CNPU, a criar o conceito de Aglomeração Urbana e definir os respectivos perímetros. Assim surgiram as quinze unidades do Programa Nacional de Apoio a Aglomerados Urbanos (AGLURB).

#### c) Cidades de Porte Médio - CPMs

Assim como as regiões metropolitanas, cidades de porte médio com frequência são incluídas em programas de desenvolvimento socioeconômico e territorial. Como na França (Rochefort, 1995, p.49; 1998, ps.93-102). Ou na política estadual (PEDU) do Rio Grande do Sul, elaborada pela UFRGS em 1972 e entregue ao governo gaúcho. Que a ignorou (SDO, SUDESUL, SERFHAU, UFRGS, 1972) e vale lembrar que na metodologia do Relato Final desta PEDU estão as raízes de “Estudo e Proposições” para a PNDU de 1973. Em 1974, a Secretaria de Planejamento de São Paulo (SEP), com Jorge Wilheim Secretário e Maria Adélia de Souza, promoveu o CPM paulista. No mesmo ano, a CNPU criou grupo de trabalho, com técnicos do IPEA e apoio de Michel Rochefort e Hélène Lamicq - estes dois graças ao Governo Francês (LAMICQ e ROCHEFORT, 1983). O planejamento elaborado em São Paulo e na CNPU foram logo colocados em execução. Na CNPU, a qualidade da concepção e execução atraíram a atenção do Banco Mundial (BIRD), que em pouco tempo concedeu empréstimo financeiro para ampliar a implementação no Brasil.

## 2.5. Presidência da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos: EBTU

Em agosto de 1978 (Governo Geisel) fui convidado para a Presidência da EBTU, onde permaneci até dezembro de 1982 (Governo Figueiredo). Mais tarde retornoi ao Governo Federal de forma esporádica, por curtos períodos, sem maior expressão. Na EBTU, com cerca de 300 funcionários, logo verifiquei a necessidade de criar uma “cultura empresarial” que aglutinasse os funcionários de diretorias entregues a técnicos da COPPE/UFRJ (Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e a grupos políticos estaduais. Para isso contratou-se a IBM (International Business Machines Corporation), empresa que, desde os “holerites” do século XIX até computadores dos anos 70, havia sido empresa de ponta. Durante mais de um ano houve seminários e treinamento, com resultados muito positivos.

O leque de atividades que a EBTU desenvolvia era amplo. Os mais importantes para as prioridades federais eram feitos em parceria com a CNPU e envolviam a implantação de corredores de ônibus, seguindo o modelo criado pelo Prefeito Jaime Lerner em Curitiba. Outros eram tradicionais e havia programas dedicados à inovação tecnológica e a enfrentar a questão social, como veremos a seguir.

## 2.6. Programas Conjuntos e Similares de SE/CNPU e EBTU

Na implementação das prioridades federais do período 1975/1979, os projetos prioritários implantados, *em conjunto*, por CNPU e EBTU, muitas vezes contavam com o apoio do GEIPOT (Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes). O que correspondia ao pensamento dominante na época de que, nas palavras de Cloraldino Severo, Presidente do GEIPOT: “O planejamento do transporte vem depois de um planejamento urbano” (SENADO FEDERAL, 1974, p.84). Além disso, EBTU e CNPU promoviam parcerias em atividades similares de suas respectivas áreas de atividade (EBTU, 1980; P&D, 1975, 1977).

### a) Corredores de Ônibus

A implantação de corredores de ônibus, em vias estruturantes de metrópoles e grandes cidades, foi a resposta de CNPU e EBTU para reduzir o consumo de derivados de petróleo, promover o desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida do cidadão. Planos diretores urbanos apoiados pelo SERFHAU, e outros, eram avaliados pela CNPU visando definir os corredores que poderiam dispor de recursos da EBTU para construção de corredores de ônibus. (EBTU, 1980)

### b) Apoio Técnico do Exterior e apoio às Universidades

A SE/CNPU e a EBTU buscaram apoio técnico junto aos países mais avançados no planejamento e transporte urbano, como França, Alemanha e Canadá.

Com o Canadá, houve seminário na EMPLASA, já mencionado, e apoio na gestão e serviços. Apoio semelhante foi obtido com a França, para onde foram enviados inúmeros bolsistas para cursos de especialização e programas de mestrado e doutorado, bem como para estágios de qualificação profissional, estes sendo similares aos promovidos

com a CET/SP (Companhia de Engenharia de Tráfego – PMSP). Com apoio do Governo Alemão houve seminários e visitas de prefeitos e políticos brasileiros a gestores e a instituições regionais e urbanas na Alemanha. A assistência técnica denominada de POLURB e coordenada por Waldemar Wirsig, contou com cerca de 10 técnicos alemães trabalhando em mesas ao lado de técnicos brasileiros. Inicialmente na CNPU e depois no CNDU, durante seis anos o grupo produziu normas, avaliações e estudos, com destaque para notação gráfica do planejamento urbano, sobre CPMs e sobre componentes do planejamento metropolitano. Sua mais importante contribuição foi "*Estudos e Propostas para a Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano do Brasil*", com 4 alternativas e avaliação de dezenas de variáveis e de alternativas de políticas urbanas.

Na EBTU, além de projetos similares aos promovidos pela CNPU, houve excelente diálogo com faculdades de Engenharia. A EBTU instituiu um sistema de bolsas de estudo para pós-graduação em universidades brasileiras, os bolsistas sendo depois convidados para debater seus conhecimentos com técnicos da EBTU.

Observe-se que, por motivos ideológicos, a SE/CNPU não contou com o apoio de faculdades de Arquitetura, cujos professores negavam-se a debater temas comuns ou serem contratados pela SE/CNPU. O diálogo sobre problemas urbanos ficou limitado à Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL), à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), ao Programa de Pós-Graduação na UFPE (Universidade Federal de Pernambuco), ao IPEA e alguns técnicos qualificados. Em Brasília, convites feitos a professores da FAU/UnB para debates ou contratos na CNPU foram rejeitados. Bem diferente do apoio de faculdades de Engenharia à EBTU, valendo lembrar que a SE/CNPU, com apenas 12 a 20 técnicos, precisava mais do apoio das FAUs que a EBTU, com seus 300 funcionários, de faculdades de engenharia.

### c) Políticas Urbanas e Políticas Ambientais

Em 1973, o Governo Federal criou a SEMA, no MINTER, para tratar da questão ambiental no Brasil. A SEMA foi entregue a Paulo Nogueira Filho, destacado ambientalista paulista, e já no ano seguinte as políticas urbanas e as políticas ambientais foram incluídas na Parte II do II PND, como sendo "*Grandes Temas de Hoje e de Amanhã*". O texto sobre o meio ambiente trata do controle da poluição e "preservação dos recursos naturais do país", da "política de preservação do equilíbrio ecológico", a meta sendo "conciliar o desenvolvimento em alta velocidade com o mínimo de efeitos danosos sobre a ecologia [...] com uso racional dos recursos do país."

As políticas incidiram em três áreas principais, cabendo aqui destacar a que trata do meio ambiente urbano para evitar "a ação poluidora, no ar e na água", de unidades industriais instaladas em locais inapropriados e do congestionamento de tráfego urbano em regiões metropolitanas e outros centros, além da importância de prover estas áreas com água mínima de boa qualidade, de um sistema adequado de esgotos e de áreas de recreação. Além de outras inúmeras indicações similares, em particular aquelas para disciplinar a ocupação industrial, o que levou a SEMA e a CNPU a trabalharem de forma integrada.

Para alcançar melhores resultados, eu almoçava com Paulo Nogueira Neto a cada vinte dias, e projetos de lei sobre a questão ambiental eram aprovados pela CNPU. Mas nada, por certo, sintetiza melhor a integração de SEMA e CNPU do que o fato das duas técnicas da CNPU, que cuidavam desta articulação - Tania Tonelli Munhoz e Nilde Lago Pinheiro -, terem sido mais tarde Presidentes do IBAMA.

## 2.7. Outros Programas da EBTU

Além dos programas de apoio, ao lado da CNPU, para Regiões Metropolitanas, Cidades de Porte Médio e Cidades de Pequeno Porte, a EBTU desenvolveu programas de apoio aos metrôs do Rio de Janeiro e São Paulo, e aos trólebus de várias cidades paulistas. Com o apoio do GEIPOT e técnicos locais também desenvolveu projetos de trens metropolitanos e de infraestrutura viária; de racionalização dos transportes públicos; de capacidade e segurança de tráfego; de terminais e de transporte hidroviário. Além de outros citados a seguir.

## 2.8. Programas Sociais da CNPU e da EBTU

### a) Os Centros Sociais Urbanos (CSUs) da CNPU

Os CSUs foram criados para atender aqueles migrantes que saíam de áreas rurais, a maioria deles muito pobre, e que precisava adaptar-se à cidade. Esta população vivia em áreas periféricas onde os CSUs, administrados pelas prefeituras, deveriam ser unidades integradas de prestação de serviços sociais e de promoção de atividades comunitárias. Alguns CSUs surgiram junto às unidades habitacionais, outros em áreas carentes de grandes cidades, ainda que no Nordeste houvesse CSUs próximos ao centro de cidades. Os prédios deveriam ser modulados e os objetivos envolviam recreação e lazer, práticas esportivas, profissionalização, educação informal, qualificação profissional, prática da educação sanitária, orientação nutricional e atendimento médico laboratorial preventivo e simples atendimento, além de atividades culturais compatíveis com cada região. Contando com recursos federais, estaduais e municipais, os CSUs começaram a servir em 1976, a proposta do programa sendo a construção de 300 unidades no país, com manutenção interfederativa. O sucesso do Programa levou sua coordenação para a Caixa Econômica Federal (CEF) em 1977, e não encontrei relatos sobre o que lá foi feito. O projeto foi depois abandonado e os prédios continuam sendo usados, como verifiquei ao visitar cidades nordestinas na década de 2010.

### b) O Programa de Pavimentação (PROPAV) da EBTU

O PROPAV consistiu em pavimentar vias de linhas de ônibus em ruas de favelas. Usando e experimentando tecnologias de baixo custo, a pavimentação daquelas ruas, que antes eram barro e atoleiros, passaram a garantir qualidade e confiabilidade nos serviços de ônibus e mais dignidade, com sapatos limpos, ao passageiro que ia ao trabalho. O êxito do Programa levou o BIRD a oferecer financiamento ao Brasil e difundi-lo em outros países.

## 2.9. Projetos de Inovação Tecnológica da EBTU

### a) Ônibus PADRON

Os ônibus usados na época eram um chassis colocado em cima de carroceria de caminhão, com veículos de difícil acesso e má qualidade. O PADRON, concebido pelo GEIPOT, foi um ônibus mais operacional, com melhorias na altura de degraus, portas e janelas, área de armazenamento, iluminação, posição de bancos, suspensão e cambio automático. Seu uso se deveu ao financiamento conjunto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e EBTU, e o uso do PADRON perdeu força quando os recursos da EBTU minguaram.

### b) Ônibus Elétrico

Concebido e construído com aporte técnico e financeiro de EBTU, CNPq, SEPLAN/PR e Engenheiros Especializados S.A. (ENGESA), o veículo foi um exemplo da mais pura tecnologia nacional. O protótipo prestou serviços em Brasília, ao lado de protótipo de micro-ônibus elétrico, durante 1979-1981. O projeto foi descontinuado e os veículos doados à UnB.

### c) Aeromóvel

O sistema de aero propulsão concebido por Oskar Coester teve o apoio da EBTU desde sua concepção, a qual orientou sua evolução passo a passo, do conceito básico até chegar no veículo e nas vias que foram construídas quando o sistema foi colocado em operação no centro de Porto Alegre. Em 1982, o Ministro dos Transportes Cloraldino Severo suspendeu o projeto porque o considerava perda de dinheiro. Hoje, o sistema opera no aeroporto de Porto Alegre e deverá operar no aeroporto de Guarulhos a partir de 2025.

### d) A importância do GEIPOT

O apoio do GEIPOT foi importante em muitos setores de atividade acima citados, assim como na qualificação de técnicos em todo país. Neste sentido, vale citar o testemunho de Carlos Batinga, que teve importante papel na implantação de projetos de transporte urbano no Nordeste. Em seu recente parecer sobre o produto D2 do projeto de transporte para a Região Metropolitana de Salvador, Bahia, financiado pelo BNDES, diz Batinga:

*Ou se resolve essa questão institucional da gestão metropolitana ou estamos fadados a estar fazendo apenas mais um novo diagnóstico, que não trará efeito prático.*

*Vale lembrar que temos exemplos exitosos no Brasil, pois na década de 1970 o governo federal com recursos do BIRD/EBTU, decidiu elaborar Planos Diretores de Transportes e Trânsito (o termo mobilidade urbana é bem mais recente) para as nove regiões metropolitanas que existiam à época, mas apesar de contar com as melhores Consultoras do mundo, não existia equipe local capacitada para esse trabalho.*

*Para superar esse problema, o governo federal utilizou o GEIPOT (empresa pública do Ministério dos Transportes) para selecionar e capacitar durante 6 meses, com*

*grade específica voltada para planejamento de transportes urbanos, 100 jovens engenheiros, arquitetos e economistas, que depois foram designados para trabalhar nos projetos das regiões metropolitanas. As prefeituras e estados envolvidos, para receberem recursos da EBTU, tiveram que também disponibilizar equipe local para capacitação, custeado pelo governo federal. Posteriormente essa equipe foi coordenar os planos diretores das demais capitais dos estados e cidades de porte médio, bem como na sequência, participar efetivamente do monitoramento dos projetos, obras, serviços e da criação dos órgãos de gerência locais.*

*Esse programa governamental de capacitação de equipe local e estruturação dos órgãos de gerência foi extinto no início da década de 1990. A partir dos anos 2000, com a falta de capacitação e renovação da equipe técnica e o envelhecimento desses quadros, as dificuldades de planejar e operar a mobilidade urbana tem sido um dos principais problemas das grandes cidades, que muito pouco tem implementado, dos muitos planos e projetos que tem contratado nas últimas décadas!" (BATINGA, 2024).*

### **3. Conflitos e contradições deste período**

#### **3.1. Conceitos, cenários e destaques**

Um Governo não é um *monobloco* político. Na governança do setor público não há uma unidade de conceitos, de procedimentos ou de princípios. Muito ao contrário. Sempre há divergências, mas as divergências tornam-se menos visíveis em períodos autoritários, como o que atuei no governo federal (1974/1982).

Este período correspondeu ao início e ao fim do processo de transição do governo militar-tecnocrático desenvolvimentista para o governo democrático. Vivenciei este período de transição profissionalmente, sem envolver-me nos muitos conflitos que surgiram na época. Ainda que sempre inquirido pelo Serviço Nacional de Informações (SNI) por minhas atividades de esquerda na política universitária.

Conflitos surgiam entre os que adotavam prioridades econômicas frente aos que valorizavam o social; entre aqueles com visão de curto prazo *versus* os que pensavam a longo prazo. Sem esquecer os sempre presentes conflitos sobre conceitos e procedimentos administrativos, para isto sendo necessário analisar e entender o "ego" do interlocutor.

Estes conflitos e contradições são inerentes à vida pública e tornam-se mais importantes quando há "eventos", no conceito de Zizek (2014) similares à transição do autoritarismo para a democracia. Período em que trabalhei com chefes e equipes que promoviam o planejamento e o "fazejamento" urbano possível, com muita competência. Na democratização houve o impacto de ideologias que adotaram o municipalismo e o pensamento gramsciano sobre a participação da população na gestão pública, e que deram pouca importância ao processo do "fazejamento" ao ignorar experiências do passado. A partir de 1984, tudo aquilo acima narrado foi colocado debaixo do tapete porquanto as novas linhas de pensamento entendiam que tudo aquilo era um "*entulho autoritário*" (DAVIDOVITCH, 2004, p.200). Apesar disso vale lembrar os conflitos observados no período 1964/1984, em que vale destacar:

a) Na área militar durante o período Geisel

Neste período ainda houve conflitos entre a “linha dura” com aqueles que promoviam a “abertura política”. Ambos com o apoio de segmentos políticos da Câmara e do Senado. O clímax do conflito foi a tentativa de golpe de Estado do Ministro Frota contra o Presidente Geisel, em outubro de 1977 (D’ARAUJO, 1997, ps.402-406). Houve também a demissão desabonatória do General Dilermando, que comandava o II Exército paulista, depois do assassinato de mais um preso político em seus quartéis. Tema que conta com ampla literatura, como os livros de Élio Gaspari em particular. No dia a dia, escutava as duas alas e na EBTU tive acesso direto ao Ministro Golbery, um dos gestores da abertura política e crítico cruel de alguns de seus pares.

b) Nas relações de militares com civis

Nesta relação havia distanciamentos que iam além da natural distância entre os grupos de “apoio mútuo” que surgem no setor público. Os fundamentos de “apoio mútuo” entre militares eram fortes devido à origem acadêmica comum: Colégio Militar, Academia das Agulhas Negras. Já entre civis, grupos de “apoio mútuo” surgiam a partir da origem geográfica, formação profissional e outras. Dentre os militares havia os da “linha dura”, cuja missão era salvar o país da ameaça comunista. Grupo minoritário, mas atuante, que contava com o apoio de segmentos da sociedade civil e que perdeu força a partir da gestão Geisel.

c) Na dominância do componente econômico frente ao social

Houve muitos conflitos nesta área. Um dos primeiros destes foi no Banco Nacional de Habitação (BNH), entre a corrente social liderada por Sandra Cavalcanti e a econômica por Roberto Campos. Isso porque o banco proposto por Sandra, em 1964, priorizava o aspecto social da política habitacional, o planejamento urbano e a tecnologia (SOUZA, 1974, p.157-159). Já o modelo financeiro e os objetivos econômicos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em que o BNH estava inserido, eram de natureza econômica. Para Roberto Campos, os recursos do BNH, que correspondiam a uma parcela do salário mensal pago aos trabalhadores com carteira assinada e depositados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), tinham como objetivo incentivar a poupança dos brasileiros, garantir suas aposentadorias e sustentá-los em períodos de desemprego. Por esta razão, estes recursos financeiros precisavam ser aplicados com garantia de retorno, em valores atualizados (CAMPOS, 1994, ps.652-660). Já Sandra Cavalcanti, que havia construído a Cidade de Deus e havia descrito ao Presidente Castelo Branco as dificuldades que enfrentara nesta obra, adotava uma visão social que favorecia as cooperativas habitacionais. Sandra foi a primeira presidente do BNH, mas logo demitida por conta deste tipo de conflito. O sucessor foi indicado por Roberto Campos.

d) A integração da política territorial na política socioeconômica

Esta integração havia sido prevista por Roberto Campos desde os primeiros momentos e foi adotada nas atividades do IPEA, no IBGE com o apoio de Michel Rochefort, e no IBGE e SERFHAU quando recebem o apoio de líderes do Regional Science. Um dos momentos críticos da questão surge em 1973, quando o SERFHAU não conclui a PNDU

que deveria constar no II PND e o MINIPLAN resolve contratar equipe de consultores para esta tarefa. Ainda que o SERFHAU permaneça trabalhando no tema. Vale aqui lembrar que o SERFHAU deveria integrar diferentes escalas territoriais de intervenção visto que o Decreto nº 59.917/1966 criara um fundo financeiro para ser aplicado em duas escalas territoriais. Na escala de cidades e metrópoles, a responsabilidade consistia em propor “normas, roteiros básicos e padrões para planos de desenvolvimento local integrado” (Art. 5, 2.) Os PDLIs. Já em âmbito nacional cabia-lhe propor “instrumentos jurídicos que visem a implantação da política nacional de desenvolvimento local integrado” (Art. 5º, 3.) e a “integração e coordenação do sistema nacional de planejamento do sistema nacional do planejamento local integrado” (SNDLI, Art.4º). Este com frequência confundido com a PNDU.

Alguns anos mais tarde, quando surgiu a preocupação com a política urbana nacional, esta foi tema de Seminários e cursos (SERFHAU, 1971, 1974). Nestes, a PNDU foi debatida e houve recomendações para que o SERFHAU coordenasse a “formulação, adoção e implantação de uma PNDU” (SERFHAU, 1971, p.10) com o apoio “dos demais órgãos envolvidos no problema”. Ou que promovesse “A formulação, (em conjunto) com os órgãos competentes, de uma PNDU” (SERFHAU, 1974, p.11). Nos dois eventos, a conclusão foi sempre que, por conta da metodologia adotada, ainda havia muito o que fazer, sem previsão para a conclusão da PNDU pelo SERFHAU, que era responsável pela articulação da política territorial com a socioeconômica. Nesta época, o MINIPLAN já havia recebido o trabalho dos consultores contratados em 1973.

#### e) Empréstimos e Investimentos

A política urbana envolvia empréstimos e investimentos. O apoio do BNH era mediante “empréstimos”; EBTU e CNPU “investiam” em transporte urbano e outros projetos. Esta dualidade perdura até 1979, quando os recursos de fundos financeiros de EBTU e CNPU são incorporados ao orçamento federal. O que não poderia ser feito com os recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), onde o pagamento dos empréstimos era fundamental para garantir a poupança dos depositantes, em valores atualizados. Ocorre que o pagamento dos empréstimos exigia inflação baixa e economia estável e, quando isso deixava de ocorrer, os tomadores dos empréstimos não honravam seus compromissos. Já no FIPLAN do SERFHAU, os prefeitos não pagavam porque os compromissos eram do antecessor. Em paralelo, o número de falcatrus no sistema (SFH) cresceu ao longo do tempo e tudo isso, somados à inflação e procedimentos administrativos adotados na gestão Sarney, agravou o desequilíbrio financeiro do SFH. A extinção do BNH, em 1986, é fato pouco explicado e há inúmeras versões. Como a de Antônio Magalhães, que lembra que, durante a emissão de uma das muitas medidas provisórias (MPs) da gestão Sarney, um “assessor de Sayad, de São Paulo, perguntou: - Por que não colocar um parágrafo extinguindo o BNH? (...) O Ministro Sayad respondeu: - É, por que não? E assim foi extinto o BNH. (...) Em vez de corrigir eventuais problemas, resolvia-se eliminar as instituições” (Magalhães, 2021, p.441).

#### f) Relações com políticos, prefeitos e governadores na CNPU e EBTU

Todos eles tinham livre acesso para expor ideias e interesses. Não importava o partido político. Não havia qualquer restrição e recebi inúmeros pedidos de apoio técnico e recursos financeiros, bem como fui objeto de críticas às decisões e ao que fazíamos.

Por vezes, havia conflitos entre prefeitos e governadores. Nestes casos, a solução era promover o diálogo direto, tanto na CNPU como na EBTU. Quando a solicitação era descabida ou envolvia aspectos mais complexos, a solução cabia ao Secretário-Geral. Procedimento que facilitava o nosso dia a dia.

g) Conflitos entre a prioridade ao econômico e ao social no Governo Geisel

Em períodos anteriores, o Ministro Delfim Neto havia priorizado o “*desenvolver para depois dividir o bolo*.“ No final do período autoritário havia mais espaço para programas urbanos sociais, como o Programa de Centros Sociais Urbanos (CSUs), que a CNPU criou e coordenou a implantação até o Programa ser entregue à Caixa Econômica Federal (CEF). Ou o PROPAV da EBTU, que melhorou a mobilidade nas vias para ônibus em favelas, no período Figueiredo.

h) A gestão de municípios simples ou de regiões metropolitanas

Com a criação de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos surgiram dois tipos de municípios: municípios e municípios metropolitanos. Nestes últimos podendo haver serviços de natureza e competência metropolitana. Este fato foi ignorado pelo Estatuto da Cidade e por entidades do Ministério do Interior e pela Secretaria de Articulação e Relacionamento com Municípios (SAREM) da SEPLAN/PR. O que provocou ruídos, mas nada mais grave.

i) Critérios Econômicos e Sociais para alocar recursos

Na alocação de recursos federais havia um curioso “conflito sem solução” na destinação de recursos para RMs, AGLURBS e CPMs em cada estado. Isso porque só dois critérios poderiam ser adotados: o de alocação de recursos diretamente proporcional à renda *per capita* do estado, o que beneficiava os mais ricos e garantia o investimento de contrapartida; ou alocação inversamente proporcional, que apoiaria estados pobres, sem equipes técnicas e sem recursos de contrapartida. Se adotado o critério social, os estados mais pobres recebiam uma alocação mais significativa, embora sempre custassem a enviar projetos e executar as obras. Isso por que suas capacidades técnico-administrativas eram menores. Em paralelo, os ricos e capacitados concluíam projetos e obras de forma rápida, para em seguida solicitar mais recursos. Estes estados sempre têm projetos prontos na gaveta. Por estas razões, quando EBTU e CNPU reuniam-se para analisar os gastos por projeto, em agosto, a realocação beneficiava os mais ricos porque nem EBTU nem CNPU deveriam ficar com recursos em caixa na passagem do ano.

Outra dificuldade estava na alocação de recursos, do Programa CPM, em estados com muitas cidades médias similares. Isso porque, se os recursos disponíveis fossem distribuídos de forma equânime, o impacto em cada cidade seria mínimo. Nestes casos, a escolha das cidades era entregue ao Governador do Estado e ninguém ficava sabendo. A culpa recaía em nossos ombros...

O dilema da prioridade econômica *versus* a social também afligia os gestores de estados e municípios, alguns dos quais valiam-se do apoio federal para seus investimentos. Em cidades ricas, como São Paulo, o Prefeito Olavo Setúbal mandou sua equipe estudar

a implantação de creches em toda cidade. Quando me mostrou o estudo comentou: "Para implantar este programa terei de parar todos os investimentos no metrô. Você acha que posso? É um ou outro."

#### j) Mensuração dos Resultados

Na EBTU, o impacto dos projetos era mensurado para ver se correspondiam aos objetivos de cada programa. Nos corredores exclusivos de ônibus implantados para reduzir o consumo de combustíveis derivados do petróleo e fortalecer o bem-estar da população que usava transporte coletivo, por exemplo, cabia mensurar a redução do tempo de percurso e o aumento da velocidade média dos ônibus em cada corredor para medir a redução no consumo de derivados de petróleo (fator econômico). Para avaliar a melhoria na qualidade dos serviços para passageiros, a variável era o número de passageiros por m<sup>2</sup> no veículo (fator social) (EBTU, 1980).

#### k) Ruptura no IAB: o Arquiteto Planejador e o planejamento integrado

No biênio 1974/1975 houve ruptura ideológica que reverteu a postura do IAB/BR e de universidades frente ao planejamento urbano integrado ou interdisciplinar. Vale lembrar que desde os anos 60, o poder público adotava e universidades ensinavam o planejamento urbano integrado. O PDUI tendo sido destacado pelo Presidente do IAB/BR, Miguel Alves Pereira, no I Seminário de Brasília em 1974 (Senado Federal, 1974, pg.199), quando saudou a recém-criada Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) (idem, p.205).

A prática do PDUI remontava ao SERFHAU quando responsável pelo planejamento intraurbano de cidades e de regiões metropolitanas, e do interurbano para integrar o território nas políticas socioeconômicas do Governo. Nesta época verificou-se que os urbanistas precisavam aperfeiçoar sua qualificação profissional para poder valer-se do planejamento integrado. Frente este desafio, SERFHAU e IAB, com Miguel Pereira na Presidência, uniram-se para formatar e instituir o "*Arquiteto Planejador*" como profissional liberal qualificado para o planejamento urbano integrado, nas escaras intraurbanas e interurbanas.

O Arquiteto Planejador seria o profissional liberal capacitado para o exercício do planejamento urbano integrado e sua capacitação foi debatida e consolidada no I Encontro Nacional de Arquitetos Planejadores, o qual reuniu mais de 300 participantes de múltiplas profissões em Curitiba (1966). O Relatório do I Encontro Nacional de Arquitetos planejadores (sic) foi depois aprovado e publicado nos anais do VI congresso brasileiro de arquitetos (sic), realizado em Salvador (IAB/BR,1966, s/n). Neste congresso surgiu também a metodologia interdisciplinar que deveria ser aplicada em Planos Diretores Urbanos (PDU) financiados pelo SERFHAU, a qual foi publicada nos Anais. Uma metodologia compatível com aquela da PNDU do II PND 1975/1979, elaborada em 1973.

Os trabalhos do IAB com o SERFHAU, iniciados em 1966, evoluíram muito bem até 1975, quando houve uma ruptura ideológica no IAB nacional e este rompe relações com o poder público. Isso ocorre quando Demétrio Ribeiro e Edgar Graeff assumem a direção do IAB/BR e mudam seus rumos: rompem com o SERFHAU e com outras

entidades públicas, e ignoram o “*Arquiteto Planejador*” como profissional liberal capacitado para o planejamento urbano integrado. Demétrio e Graeff, ambos dirigentes do Partido Comunista (PC) e líderes históricos do “realismo socialista” gaúcho, grupo do PC que Vilanova Artigas qualificava de “*pessoal sectário de esquerda*”, que por suas crenças estaria “*vinculado ao fazer uma arquitetura colonial*”. (Buzzar, 2014. p. 259). A ruptura se deveu, provavelmente, ao fato de ambos valorizarem mais a diretriz partidária do que as responsabilidades do IAB/BR, num período em que o PC permanecia na clandestinidade, mas dominava o IAB e faculdades de Arquitetura do país (Buzzar, 2014, ps. 243, 257).

Ao contrário de Miguel Pereira, que também militava no PC, Demétrio e Graeff adotaram um comportamento partidário que colocou o IAB/BR contra tudo aquilo que estava sendo feito pelo setor público na questão urbana. Na academia, Graeff entendia que a “*dependência cultural*” dominava as universidades; mestrado e PhD constituindo “*orgulhosas basbaquices*”. Segundo ele, nas universidades havia uma “*campanha maliciosa e persistente contra o arquiteto de talento*” e que havia “*falta de interesse pelo arquiteto “prima-dona” (porque) a hora é das equipes interdisciplinares.*” (Graeff, 1998, p.22)

Já Demétrio Ribeiro, que coordenara planos diretores urbanos de cidades gaúchas nos anos 50, valendo-se dos conhecimentos adquiridos em Montevideo, seguia a mesma cartilha. Nas décadas seguintes Demétrio torna-se crítico do “contexto racionalista e bem-intencionado do urbanismo dito ‘moderno’” (BASSUL, 2005, p.36) e ironiza conceitos de Ermínia Maricato, líder do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e, na época, Secretaria da Prefeita Luiza Erundina em São Paulo, quando esta dizia que: “Passou a época do planejamento, estamos na época do gerenciamento; passou a época da legislação, estamos na época da negociação.” (BASSUL, 2005, p.53).

#### I) Políticas Urbanas e Políticas Ambientais

Em 1973, o Governo Federal criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), no MINTER, para tratar da questão ambiental no Brasil. A SEMA foi entregue a Paulo Nogueira Filho, destacado ambientalista paulista, e já no ano seguinte as políticas urbanas e as políticas ambientais foram incluídas na Parte II do II PND, como sendo “Grandes Temas de Hoje e de Amanhã”. O texto trata do controle da poluição e “*preservação dos recursos naturais do país*”, da “*política de preservação do equilíbrio ecológico*”, a partir da meta de “*conciliar o desenvolvimento em alta velocidade com o mínimo de efeitos danosos sobre a ecologia [...] com uso racional dos recursos do país.*”

As políticas incidiram em três áreas principais, cabendo aqui destacar a que trata do meio ambiente urbano para evitar “*a ação poluidora, no ar e na água*”, de unidades industriais instaladas em locais inapropriados e do congestionamento de tráfego urbano em regiões metropolitanas e em outros centros, além da importância de prover estas áreas com água mínima de boa qualidade, de um sistema adequado de esgotos e de áreas de recreação. Além de outras inúmeras indicações similares, em particular para disciplinar a ocupação industrial, as quais levaram SEMA e CNPU a trabalharem de forma integrada.

m) Críticas às políticas e práticas adotadas no Governo Federal

A SEPLAN/PR acolhia críticas consistentes feitas aos procedimentos e às políticas públicas adotadas pela União. A reação, nestes casos, consistia em o IPEA contratar o autor das críticas para que redigisse documento com seus argumentos. Cópias destes textos eram distribuídas para leitura de um restrito número de técnicos do IPEA e o autor convidado para expor e debater suas ideias com estes técnicos, na sala de reuniões do Ministro. A síntese de cada reunião sendo depois entregue ao Ministro Reis Velloso.

A CNPU também promoveu debates para aprimorar a política urbana nacional. Para isso a SE/CNPU apoiou pesquisas e contratou documentos, assim como promoveu encontros sobre temas específicos e sobre o que estava sendo realizado. Em maio de 1978, a CNPU promoveu o I Seminário Nacional de Pesquisas Urbanas (SEPLAN/PR, CNPU, 1981), no qual participaram, durante três dias, especialistas de todos os matizes políticos, com total liberdade de opinião e com a participação de membros de universidades e do MNRU.

A EBTU, além de projetos similares aos promovidos pela CNPU, também publicou documentos que criticavam as práticas adotadas, mantendo sempre um excelente diálogo com faculdades de Engenharia. O sistema de bolsas de pós-graduação que foi criado permitia que bolsistas debatessem seus conhecimentos com técnicos da EBTU, da respectiva área.

Observe-se que, por motivos ideológicos, a SE/CNPU não contou com o apoio das faculdades de Arquitetura, cujos professores negavam-se a debater temas comuns ou estudos a serem contratados pela SE/CNPU. O diálogo sobre problemas urbanos ficou limitado à SUDESUL, SUDECO, SUDENE, ao Pós-Graduação na UFPE e muitos especialistas.

n) Extinção do SERFHAU

A criação da CNPU para atuar nas redes interurbanas pressupunha um trabalho bem articulado com o SERFHAU, que permanecia responsável pelas políticas intraurbanas e intrametropolitanas, e pelo SNPDLI. Ainda assim, o SERFHAU foi extinto em 1975 por motivos nunca bem esclarecidos. Na literatura acadêmica há diferentes versões, mas a versão corrente na época foi que sua extinção se deveu ao fato de seu Presidente, parente do Ministro, ser de difícil relacionamento na articulação com outros órgãos do setor público. Fato que isolou a entidade e levou à sua extinção pelo BNH.

o) Críticas à ausência de um processo participativo

As críticas mais contundentes à política urbana do período autoritário vieram de entidades acadêmicas, do Partido dos Trabalhadores (PT) e do MNRU (Movimento Nacional da Reforma Urbana). Estas críticas correspondem ao pensamento de Benício Schmidt e Ricardo Farret, de que “a política subordinou-se ao campo da administração pública e sujeitou-se às regras de racionalidade derivadas de sistemas finalistas, ao invés de basear-se em mecanismos para geração de consenso.” (SCHMIDT e FARRET, 1986, p.25). São críticas à política urbana que retratam a ideologização da nova democracia e lembram Leonel Brizola, que “mais prático que idealista”, dizia: “A questão da reforma agrária. precisa ser desideologizada” (COIMBRA, 2015). As críticas sobre o processo

participativo ignorando os procedimentos adotados na elaboração de PDUI durante o período autoritário. Em Porto Alegre, por exemplo, o PDU de 1979 foi elaborado por técnicos da Prefeitura com apoio do PROPUR/UFRGS, da METROPLAN, Sociedade de Engenharia e IAB. A lei deste PDU estabelece que a participação da comunidade no PDU seria feita através de dois mecanismos:

- (i). *representantes comunitários eleitos (para o Conselho do Plano Diretor); e*
- (ii). *consulta obrigatória à Associação de Moradores respectiva, de processos administrativos que tratasse de novos loteamentos ou de instalação de equipamentos que envolvessem interesses da respectiva comunidade, como praças, parque, escolas, supermercados, centros comerciais, depósitos e postos de revenda de gás, postos de abastecimento e lavagem de veículos, garagens comerciais, cemitérios, terminais e itinerários de transporte coletivo” (Skolaude, 2018).*

Tudo muda quando o Partido dos Trabalhadores (PT) gaúcho adota o orçamento, e depois o planejamento participativo, como primeiro passo para a adoção da democracia participativa gramsciana. O impacto destes conceitos, no cenário brasileiro, foi enorme. Mais ainda porque estes preceitos passaram a ser promovidos pelo Ministério das Cidades (MCidades), a partir de 2003, com ações que geraram conflitos entre comunidades e gestores municipais. (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011). Nos dias de hoje, a participação popular na gestão urbana permanece e surgem tensões porque não há normas que (i) compatibilizem o processo de participação da comunidade com a escala urbana (bairros, cidade, metrópole) e, tampouco, (ii) que definam o procedimento do cidadão quanto a forma de contribuir. Tema bem resolvido em países ibéricos (OLIVEIRA, LOPES, 2021, ps. 193 – 199, 248-250).

#### p) Gestão Metropolitana versus Gestão Municipal

No início dos anos 80, o Conselho Nacional de Desenvolvimento (CNDU), no MINTER, que sucedeu a CNPU na coordenação da política urbana nacional, promulgou cuidadoso marco normativo sobre direitos e procedimentos que a gestão metropolitana deveria adotar, mas o impacto foi pequeno devido ao escasso nível de poder concedido ao CNDU e à crescente dominância do municipalismo, do direito à cidade e do “participativismo” no ambiente político, administrativo e acadêmico. O municipalismo foi consolidado pela Constituição Federal (CF) de 1988 e pelo MCidades, bem como impediu o Observatório de Metrópoles de cumprir a tarefa que recebeu na PNDU de 2004, a qual determina que:

*[...] na construção de um (sic) política metropolitana nacional cabe destacar: I) A parceria com universidades de todo o país reunidas no Observatório da (sic) Metrópoles para elaboração de um marco legal nacional que oriente a delimitação das regiões metropolitanas pelos estados”, e de levantamento de políticas, ações e investimento federais em cada uma “como fomento a um planejamento integrado”, com a realização de estudos para planos metropolitanos para cerca de uma dezena de atividades e serviços específicos. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.42).*

As razões para o descumprimento da tarefa, segundo Ribeiro, foram a “ideologia municipalista” do “projeto reformista da democratização”. Fatos que criaram “uma

*espécie de ideologia municipalista [...] como veículo para efetivar o ideário democrático". Além de que, a partir dos anos 80, houve "um lado cognitivo e um lado de crença. Ninguém pensou a dimensão metropolitana. Ninguém."* (RIBEIRO, 2024, p.77). Fatos que levaram o Observatório a optar pelo saber puro e ignorar o conhecimento aplicado da práxis urbanística. Como se verifica nos inúmeros estudos e reflexões do Observatório, os quais seguem ideologias municipalistas e linhas internacionais de pensamento, mas que ignoram a questão metropolitana.

### 3.2. Programas e Procedimentos de CNPU e EBTU

Além do apoio à metrôs, trens de subúrbio, trólebus, infraestrutura viária e racionalização dos transportes públicos, em conjunto com a CNPU nas Regiões Metropolitanas, CPMs e Cidades de Pequeno Porte, a EBTU desenvolveu programas de capacidade e segurança do trânsito, terminais, transporte hidroviário, educação e participação, estudos e pesquisas – que incluía o desenvolvimento de novas tecnologias, e capacitação de recursos humanos.

Para contrabalançar estes esforços, o IAB/BR, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) e universidades, como a UnB, colocaram-se contra qualquer iniciativa desta política urbana e, quando convidados, negaram-se à debater até mesmo os projetos de lei que a CNPU coordenava.

### 3.3. Democratização dos anos oitenta

Mais tarde, a partir do "evento" da democratização, tudo aquilo que foi acima descrito é considerado entulho do autoritarismo e o período 1964/1984 desaparece da memória e da literatura do desenvolvimento enquanto novas utopias passam a ser perseguidas no campo acadêmico e no setor executivo.

### 3.4. Comentário sobre o Modelo de Gestão Presidencial e seus Impactos

A gestão do Presidente Geisel, que corresponde ao período da SE/CNPU, foi muito diferente da gestão do Presidente Figueiredo, e este fato influenciou a gestão na EBTU. Na gestão Geisel havia prioridades bem definidas e um detalhado programa de governo (PNDU do II PND e PDTU (Plano Nacional de Transportes Urbanos), com implementação coordenada na Presidência da República. Já na gestão Figueiredo, nem o III PND nem o Governo Federal tinham prioridades bem definidas. O que levou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbana (CNDU) a elaborar e aprovar uma política urbana que ficou restrita ao MINTER. Já a EBTU/MT foi obrigada a buscar caminhos de sobrevivência depois que o Ministro Delfim Netto acabou com os recursos vinculados e colocou os do FNDU no Orçamento da União (1979).

Neste novo cenário, a figura mais importante do governo federal era o Ministro Delfim Neto, que como Embaixador em Paris, me falara de seu desinteresse pela política urbana, argumentando que o Brasil era um grande "far west" (sic). Em 1979, quando assumiu o Ministério do Planejamento na gestão Figueiredo, sua prioridade consistia em resolver a grave crise financeira que o país enfrentava. Para isso precisava intrometer dólares no Brasil. Ou seja, o país precisava de projetos que trouxessem dólares para o país e, como as políticas econômicas nacionais estavam sendo definidas por Delfim Neto e

não pela Presidência da República, a EBTU alterou suas estratégias e deu prioridade aos projetos de trens de subúrbio que trouxessem dólares do exterior.

Com o apoio do Ministro Eliseu Resende dos Transportes, a EBTU, o GEIPOT e a Rede Ferroviária Nacional (REFESA) somaram esforços e rapidamente elaboraram projetos para trens de subúrbio em vias férreas que ocupavam áreas urbanizadas de regiões metropolitanas. Tudo para evitar onerosas e difíceis desapropriações e as regiões metropolitanas escolhidas foram Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre. Como o Governador da Bahia manifestou desinteresse, os projetos das outras três RMs foram rapidamente concluídos e suas obras implantadas com recursos de empréstimos financeiros da França, Alemanha, Inglaterra e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A partir desta guinada nas prioridades, a EBTU continuou a dispor de recursos orçamentários significativos para seus demais programas.

#### **4. Um olhar sobre a atualidade com as lentes dos anos 70**

Olhar os dias de hoje com lentes dos anos 70 exige reflexão e cuidados. Os tempos são outros visto que o setor público federal não definiu objetivos e prioridades nacionais; o espaço analógico que, no passado, fortalecia políticas territoriais onde regiões metropolitanas atuavam como “hubs” de redes urbanas e extensos territórios, perdeu importância. Nos dias de hoje o espaço digital assumiu papel dominante e sustenta telefones celulares que reforçam a participação comunitária, sistemas de cidades inteligentes, gestão apoiada por fotos aéreas e Inteligência Artificial (IA). Todos eles com grandes potenciais para aperfeiçoar as condições de vida nas cidades e metrópoles.

Também há uma polarização política que impede a continuidade administrativa, enquanto a linha ideológica vigente prioriza o município e promove um confuso “*participativismo*”. As redes sociais reforçam o que é “urgente” e raramente tratam do “importante”, e os investimentos aprovados pelo Poder Legislativo federal, leia-se “centrão”, obrigam o Executivo a investir em obras pontuais de pouco impacto no país. Em meio a tudo isso, nossos mandatários ignoram as questões urbanas e ambientais e não enfrentam questões estruturais. Nada disso, contudo, se usando lentes dos anos 70, impede o surgimento de iniciativas para aperfeiçoar nossas cidades e metrópoles. Como segue.

Para começar, temos o Termo de Execução Descentralizada (TED) que a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) firmou, a partir de 2019, com o (IPEA) para “produção de insumos preliminares para formulação da PNDU”. Hoje, após cinco anos de atividade, há inúmeros textos acadêmicos sobre assuntos setoriais vinculados à formulação da PNDU. São textos de excelente qualidade que ignoram sua aplicação, os mais recentes sendo “Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, em três volumes, coordenados por Marco Aurelio Costa (COSTA, 2023).

Os textos retratam “o estado da arte” e oferecem um saber puro que cabe transformar em saber aplicado que sustente a formulação do que chamaremos de Programa Nacional Urbano de Ação Imediata (PNUAI). Trata-se, assim, de transformar o saber puro em saber aplicado até o nível de “fazejamento”. O que não é tarefa fácil, mas similar ao que viveu a Polônia onde, segundo Pajestka (1966, p.414), “no desenvolvimento de nosso

<sup>1</sup> "Therefore, in the development of our planning system more attention has been paid to methods of plan implementation than to methods of plan construction".

*sistema de planejamento, mais atenção tem sido dada aos métodos de implementação que aos métodos de elaboração do plano."*<sup>1</sup> Tema que será mais adiante analisado.

Quanto ao que é necessário *fazer com urgência*, cabe dar prioridade a:

- a) *Estabelecer procedimentos para o processo participativo por escala urbana*, mediante decretos, legislação ou normas, do Poder Executivo ou Legislativo, visando ordenar e alcançar maior eficácia. Como ocorre em cidades dos EUA e da Península Ibérica (OLIVEIRA, 2021, ps.193, 198/199, 222/228).
- b) *Definir as atividades e os serviços urbanos prioritários* em nível nacional, estadual, metropolitano e municipal. Como não há hoje qualquer definição sobre prioridades nacionais, cada nível de governo terá de definir a sua. Ainda que seja comum encontrar indicações para redução das disparidades sociais-urbanas, dentre outras adiante citadas.
- c) Exigir que *entidades federais, estaduais e municipais adotem conceitos da CF/88* tal como nela definidos. Neste sentido vale lembrar que, em 2001, IBGE e IPEA mudaram o sentido de conceitos da CF/88 (FRANCISCONI, 2013), e que a PNDU VII de 2024 ignora o historicamente consagrado conceito de "associação de municípios", usa o conceito "interfederativo" para entes do mesmo nível federativo, diferente do Estatuto das Metrópoles.

*Quanto ao que está sendo feito*, o governo federal oferece programas setoriais pontuais, o que corresponderia ao estágio preliminar da PNDU. O mais antigo e consagrado é o *Minha Casa, Minha Vida*, sobre o qual há ampla literatura. Outros, nem todos, são indicados abaixo.

- a) Programa de financiamento do BNDES para projetos estruturais de transporte público em 21 regiões metropolitanas, mas sem definir de onde sairão os recursos para execução de todos estes projetos.
- b) Programa de Apoio à Reabilitação de Áreas Urbanas e Modernização Tecnológica Urbana (Programa Cidades Melhores) e o de Apoio à Criação e Fortalecimento de Institutos de Planejamento (InREDE), que atende cerca de 20 cidades. Aqui o modelo institucional segue o do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), criado em 1965. O objetivo é fortalecer o Programa de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS), que conta com o apoio do governo da Alemanha.
- c) Programa Periferia Viva, com abordagem integrada de urbanização com inclusão social e tecnologia, cuja meta é erradicar favelas no Brasil.
- d) Anteprojeto de Lei de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), elaborado no MCidades e enviado à Casa Civil. O anteprojeto para a VII PNDU lembra o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano (LDU) de 1976, embora mais amplo e detalhado, e caberia chamá-lo de '*Estatuto da PNDU*'. Como lei federal, a VII PNDU deveria limitar-se aos conceitos básico, metas e instrumentos, de modo a dar condições de implementação ao poder executivo quando em diferentes condições locais e para valer-se de novas tecnologias.

No futuro é provável que a União promova novos programas setoriais, mas são escassas as possibilidades de a União lançar uma PNDU interfederativa. Como ocorreu durante o já descrito regime autoritário. Com lentes dos anos 70 há muito o que fazer para promover o planejamento urbano sustentável e interfederativo.

O primeiro passo consiste em conhecer “o estado da arte”, mas limitando-se àquelas áreas do conhecimento que correspondem às prioridades nacionais indicadas pela academia, pela opinião pública e pela mídia. Em paralelo, cabe promover o uso de novas tecnologias para reforçar cada programa prioritário e, para isso, cabe avançar em etapas. Como segue.

- a) *Definição de Políticas e Serviços Prioritários* mediante levantamento de textos, estudos e outras fontes, a seleção das políticas e serviços tendo como objetivo lançar as bases de uma nação mais próspera e justa, mais capacitada para enfrentar catástrofes ambientais. Como temas prioritários despontam: as disparidades sociais na renda e em serviços urbanos, a qualidade da gestão pública em bairros e municípios mais pobres, a saúde e a educação, o meio ambiente, a segurança. O que já é um enorme desafio!
- b) *Consolidação de conhecimentos no saber aplicado prioritário.* Esta etapa: (i) envolve textos e documentos publicados pelo IPEA durante os últimos cinco anos, e o que foi produzido em universidades e centros de ensino e pesquisa no Brasil e no exterior. Partindo da hipótese de que estes textos sobre temas prioritários podem orientar ou influenciar nossas políticas públicas, caberia a cada autor (ii) transformar o saber de seu texto em saber aplicado para depois (iii) expor e debater com seus pares e, finalmente, (iv) consolidar sua contribuição às áreas prioritárias selecionadas.

Esta etapa de consolidação poderia estar concluída em até 180 dias. O que permitiria formular um Programa Urbano de Ação Imediata (PUAI) para cada setor prioritário. O conjunto de PUAs constituindo o possível, e talvez utópico, Programa Nacional Urbano de Ação Imediata (PNUAI).

- c) *Programa de planejamento e execução de projetos prioritários.* Este inclui:
  - c.1. *Plano de Implementação de cada atividade prioritária*, a partir de dois eixos: o saber e o planejamento / gestão aplicados. Depois caberia planejar o “fazimento” mediante a definição de metas, recursos financeiros, físicos, entidade ou nível de poder responsável e indicadores para avaliação de resultados.
  - c.2. *Execução de projetos piloto, segundo o PUAI da atividade prioritária*, em diferentes regiões do país para testar o impacto das diversidades regionais em cada projeto piloto.
- d) *Uso de novas tecnologias em atividades prioritárias*, para promover a redução de disparidades urbanas, a distribuição mais justa e equitativa da renda e para enfrentar o impacto das catástrofes ambientais, valendo-se de bons indicadores para avaliar os resultados. Por ora há exemplos de uso destas tecnologias em projetos bem remunerados, em cidades de maior porte com maior renda *per capita*, mas há escassos exemplos para atender os setores prioritários citados e as áreas carentes. Para esses casos, o uso de novas tecnologias consistiria em encontrar

formas para que o telefone celular, tablets, fotos de satélite, câmeras de segurança, cidades inteligentes – um conceito difuso -, Inteligência Artificial (IA) e outros sejam utilizados para atender dois diferentes tipos de demanda. Para:

d.1. difundir e utilizar os fundamentos de segurança, educação, saúde e habitação exigidos para qualificar territórios e oferecer melhores condições de vida para famílias de menor renda.

d.2. qualificar a gestão pública em centenas de municípios que não dispõem dos recursos financeiros e humanos exigidos para gestão pública de melhor qualidade.

Como temos mais de 5.000 prefeituras e há dezenas de áreas pobres e carentes em regiões metropolitanas, as “novas tecnologias” terão enorme impacto junto às populações e na gestão de cidades de menor renda.

Concluindo, vale lembrar os possíveis parceiros para estas atividades. Além de IPEA e de Ministérios, há instituições acadêmicas em inúmeras universidades brasileiras e no exterior, há entidades como a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) e de profissionais como OAB – advogados -, IAB e CAU, de arquitetos e urbanistas, bem como BID, Comunidade Europeia e BIRD no cenário mundial, que podem demonstrar interesse nos temas citados.

Ao concluir espero que o leitor tenha desfrutado este “vol d’oiseau” sobre uma experiência profissional, com fatos pinçados e vivências de planejador urbano do passado e do presente. Oportunidade que devo e agradeço à “Revista Risco”.

**Jorge Guilherme Francisconi**  
Brasília, dezembro de 2024

## Referências bibliográficas

- BATINGA, Carlos. *Parecer sobre o produto D2 do projeto de transporte para região metropolitana de Salvador, Bahia, financiado pelo BNDES*. Salvador: Parecer Técnico. Cópia enviada ao autor, 2024
- BUZZAR, Miguel A. *João Batista Vilanova ARTIGAS – Elementos para compreensão de um caminho da arquitetura brasileira 1938-1967*. São Paulo: SENAC, editora UNESP, 2014.
- CAMPOS, Roberto. *Lanterna na Popa – Memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CNDU / MINTER. *Resoluções do CNDU: 1979 / 1981*. Brasília: MINTER, 1982
- \_\_\_\_\_. *Estudos e Propostas para a Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano Brasileiro*. Brasília: CNDU – Programa CNDU / POLURB. 1983
- COIMBRA, David. *Quem perde na briga entre esquerda e direita*. Porto Alegre: Zero Hora, 31/outubro/2015, p.39.
- COSTA, Marco Aurélio. *Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília: IPEA (3 volumes), 2023.
- DAVIDOVICH, Fany. *A volta da metrópole no Brasil*. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org). *Entre a coesão, a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

EBTU Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos. *EBTU - Relatório da Administração e Prestação de Contas. Exercício 1980*. Brasília: EBTU/MT, 1981.

\_\_\_\_\_. *Manual do programa de pavimentação de baixo custo em áreas urbanas de baixa renda*, PROPAV. Brasília: EBTU, 1981.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme e SOUZA, Maria Adélia de. *Estudo e Proposições Alternativas Diretrizes Gerais para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Porto Alegre: mimeo do autor, 1974.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme e CORDEIRO, Sonia Helena Taveira de Camargo. *Além de Rio e Sampa – Corumbá, Irecê e Parintins / Evolução e Desafios do Planejamento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Topbooks Editora, 2021.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. *Ciclos Urbanos e gestão metropolitana no Brasil (1960-2020)*. In: ACERVO Revista do Arquivo Nacional. *Espaços Urbanos e Metropolização no Brasil (1940-1970)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, volume 30, número 1, jan-abr. 2023.

GRAEFF, Edgar A. *Graeff, Edgar Albuquerque*. Brasília: Revista FAU-UnB, nº 01, janeiro de 1998.

D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1997

IAB/BR. *VI Congresso brasileiro de arquitetos*. Salvador: IAB, 1966.

LAMICQ, Hélène e ROCHEFORT, Michel e outros. *La politique de Villes Moyennes dans l'Aménagement du Système Urbain Brésilien*. Brasília: CNPU / CNDU / EBTU, Contract M.I.R. – Action Recherche Urbain, 1983.

MAGALHÃES, Antonio Rocha. *Do Sertão ao Planalto*. Brasília: Ed. Do Autor, 2021.

MARTINS, Nelly Peixoto. *Rio Grande do Sul: Experiência Urbanística*. In IBAM. *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília: MCidades, 2004.

MINTER, SERFHAU. *Anais de Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local*. Rio de Janeiro: SERFHAU, 1971.

\_\_\_\_\_. *Conceitualização e operacionalização de Projetos Integrados. Anais do V Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local*. Rio de Janeiro, SERFHAU, 1974.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. *Formulário BDJUR – Urbanismo. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação/Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*. Coimbra: Edições Almedina, 2021.

PAJESTKA, Józef. *Comments on Economic Planning in Poland*. In FISHER, Jack C. (Coord), *City and Regional Planning in Poland*. Ithaca: Cornell University Press, 1966.

P&A PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. *Brasília uma cidade irreversível*. Rio de Janeiro: SEPLAN/PR, abril de 1975.

\_\_\_\_\_. *Política Urbana, os meios para a Ação*. Rio de Janeiro: SEPLAN/PR, outubro, 1977

PEREIRA, Rubens de Mattos Pereira. *Integração do Planejamento Físico no Planejamento Governamental*. In IBAM. *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. *A Questão Metropolitana Brasileira: Entrevista com Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*. In: COSTA, Marco Aurélio (org). *50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital*. Brasília: IPEA, 2024.

- ROCHEFORT, Michel. *Dynamique de l'espace français et aménagement du territoire*. Paris: L'Harmattan, 1995.
- \_\_\_\_\_. *O Desafio Urbano nos Países do Sul*. Campinas: Edições Territorial, 2008.
- SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.
- SKOLAUME, Lotário. *Algumas Observações sobre o 1º PDU de Porto Alegre*. Porto Alegre: Resumo enviado ao autor. 2018.
- SDO, SUDESUL, SERFHAU, UFRGS. *II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: SDO, 1972.
- SANTOS JUNIOR, Orlando A; MONTANDON, Daniel T. (org). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades IPPUR/UFRJ, 2011.
- SENADO FEDERAL. *I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília*, 1974.
- \_\_\_\_\_. *I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília*, 1974, PEREIRA, Miguel Alves. *A Formação de Recursos Humanos para o Planejamento Urbano*. Brasília: Senado Federal, 1974, ps.195-205.
- \_\_\_\_\_. *I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília*, 1974, SEVERO, Cloraldino. *Plano-Diretor de Transportes Urbanos do Distrito Federal e Primeiras Recomendações para Ação Imediata*. Brasília: Senado Federal, 1974, ps. 67-71.
- SEPLAN/PR, CNPU / *Seminário Nacional de Pesquisas Urbanas* Brasília: SEPLAN / CNPU, 1978
- SERHAU, MINTER. *Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local*. Rio de Janeiro: SERFHAU, 1971
- SERFHAU, MINTER, BNH, OEA. *Conceituação e Operacionalização de Projetos Integrados – Anais do V Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local*. Brasília: MINTER, 1974.
- SOUZA, Berenice Vasconcelos de. *O BNH e a Política do Governo*. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política, UFMG, 1974 – Dissertação de Mestrado.
- VELLOSO, João Paulo do Reis. *Minuta de Exposição de Motivos para anteprojeto da "Lei Complementar de Desenvolvimento Urbano"*. Brasília: SEPLAN/PR, mimeo (documento confidencial), 1976.
- ZIZEK, Slavoj. *EVENT Philosophy in Transit*. London: Penguin Books, 2014.