

INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Peter José Schweizer ()*

I. INTRODUÇÃO

O planejamento, a nível municipal e urbano, já se constitui num dos campos de estudos e atividades bastante explorados no Brasil, principalmente nestes últimos 15 anos. Conceitos, metodologias e parâmetros de avaliação da vida urbana foram sistematicamente importados e adaptados, com vistas a uma aplicação à realidade brasileira. Também foram incorporadas algumas inovações decorrentes menos de um esforço sistematizado de pesquisa e mais da capacidade criadora de alguns profissionais que atuaram, e ainda atuam, em organizações públicas ou privadas, voltadas ao planejamento do desenvolvimento urbano e municipal.

Acredita-se que, a nível nacional, um significativo esforço foi realizado no sentido de aprimorar e promover alguns INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL, notadamente a partir de 1967, quando o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo foi incumbido da elaboração e coordenação de uma política nacional no campo do planejamento local integrado. (1)

A visão que se consolidou a respeito dos INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, criados a partir do SERFHAU, é de que se constituem num meio para operacionalizar um processo dinâmico de orientação das atividades e projetos,

(*) O autor é arquiteto pela Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil e exerce as funções de Chefe do Departamento de Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e do Departamento de Assistência aos Municípios, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo do Ministério do Interior.

(1) O Decreto n.º 59.917, de 30.12.66, que regulamentou o SERFHAU, atribui à autarquia a responsabilidade de elaborar e coordenar a política nacional no campo do planejamento local integrado (Art. 1.º); igualmente, estabeleceu a atribuição de propor normas, roteiros básicos e padrões para o planos de desenvolvimento local integrado.

O Decreto n.º 66.882, de 16.7.1970, que dispôs sobre a organização do Ministério do Interior, ratificou a competência do SERFHAU em promover a elaboração e a implantação de planos de desenvolvimento local integrado, além de transferir para o SERFHAU as atribuições do extinto Serviço Nacional dos Municípios.

QUADRO I

SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO			
GOVERNO	NIVEL DE ALCANCE TERRIT.	INSTITUIÇÕES	PRODUTOS
FEDERAL	NACIONAL	MINST. PLANEJAMENTO	PLANO NAC. DE DESENVOLV.
	REGIONAL	SUPERINT. REGIONAL	PLANOS REGS. DE DESENV.
	LOCAL	SERFHAU SERV. FED. DE HAB. URBAN.	PROM. e FINANC. DE PLANOS LOC.
ESTADUAL	REGIONAL	SECRET. PLANEJAMENTO	PLANOS ESTAD. DE DESENV.
	MICRO REGIONAL E METROP.	ÓRGÃOS ESPECÍFICOS	PLANOS DE REGS. PROGRAM.
	LOCAL		
MUNICIPAL	MICRO REGIONAL	ASSOCIAÇÕES MICRO-REGION.	PMRDI - PLANOS MICRO-REG.
	LOCAL	ASSESSORIAS DE PLAN. MUNIC.	PDLI - PLANOS DESENV. LOC.
	URBANO	SECRET. OU DEPARTAMENTOS	PDU - PLANOS DESENV. URB.

tendo em vista objetivos finais definidos. Dessa forma, o plano deixa de ser o ator principal do planejamento, cedendo o lugar às ações que ele enseja e que se relacionam sempre com uma aspiração pelo desenvolvimento. Entende-se aqui por desenvolvimento as mudanças do comportamento social e institucional objetivando a progressiva elevação do homem em sua comunidade.

2. OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

A experiência inicial do SERFRAU se voltou ao atendimento de municípios com população urbana superior a 50.000 habitantes. Isso, se de um lado limitou o universo de ação da entidade, por outro lado permitiu concentrar esforços em áreas onde o nível de problemas e recursos disponíveis ensejava a utilização de um instrumento de planejamento com características e elasticidade capazes de se amoldarem a cada caso. Foi ele denominado PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO.

Sua característica fundamental se constitui no fato de, obrigatoriamente, abranger os aspectos econômicos, sociais, físico-territoriais e institucionais, de modo a assegurar uma abordagem global da realidade urbana e municipal. Muito embora não se tivesse recomendado uma metodologia preestabelecida, admitiu-se que os planos fossem elaborados dentro de uma determinada sistemática, que envolveria as seguintes etapas:

- 1.ª etapa: elaboração — compreendendo os trabalhos de levantamentos de dados e informações, análise e diagnóstico, prognóstico e programas de ação. (O PLANO)
- 2.ª etapa: execução — implantação dos programas, fiscalização, avaliação e revisão do plano. (2)

Com relação à primeira etapa, contribui o SERFRAU com apoio técnico e financeiro, através de um fundo específico denominado FIPLAN. Para a obtenção dos recursos financeiros, as empresas de consultoria, cadastradas no SERFRAU, preparavam um Estudo Preliminar que, uma vez aprovado, permitia o desenvolvimento dos trabalhos através da elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado.

Com o estabelecimento do PROGRAMA DE AÇÃO CONCENTRADA, através do Ministério do Interior, em 1969, foram definidas novas prioridades de atendimento, tendo sido selecionadas inicialmente 439 cidades (3) e, finalmente, 457 municipalidades. Essas áreas receberiam um esforço concentrado da atuação federal, a partir da elaboração de instrumentos de planejamento que viessem a nortear a aplicação dos recursos disponíveis.

(2) Essa sistemática consta do roteiro básico publicado em "Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local no Brasil" H. J. Cole, SERFHAU, 1969.

(3) O Programa de Ação Concentrada (PAC) foi criado através da portaria 214 do Ministério do Interior, de 11.6.69, e determinou ao SERFHAU a promoção de "planos diretores" para essas áreas prioritárias selecionadas.

Efetivamente, para atender à demanda criada pelo novo programa ministerial, foram estudados e propostos novos instrumentos de planejamento capazes de atender às diversas situações e escalas de problemas municipais existentes. Assim é que, de um lado, foram selecionados municípios integrantes de regiões metropolitanas, como é o caso de São Paulo ou Porto Alegre, e, do outro lado, outros municípios de diferentes condições, em termos de concentração populacional, produção, recursos, localização, capacidade administrativa, etc.. Dessa forma, foram selecionados centros urbanos desde os metropolitanos, num extremo, até pequenas áreas, como no caso de Brasília, no Acre, ou Tapera, no Rio Grande do Sul.

O instrumento mais simples apresentado foi denominado de *Relatório Preliminar de Desenvolvimento Integrado* (RP), que objetiva fundamentalmente oferecer um documento informativo voltado para "orientar as decisões das autoridades quanto às ações de interesse do desenvolvimento local, a serem empreendidas a curto prazo". (4)

De acordo com as normas estabelecidas pelo SERFHAU, seriam os seguintes os objetivos dos Relatórios Preliminares:

1. "obter um conhecimento geral e preliminar do município;
2. identificar os principais problemas e os agentes reais e potenciais mais importantes do desenvolvimento local;
3. propor formas de atuação objetivando solucionar os problemas locais mais urgentes;
4. sensibilizar as autoridades e lideranças locais para a adoção do planejamento como norma de vida político-administrativa municipal;
5. servir de subsídio aos estudos comparativos da rede urbana e das regiões brasileiras." (5)

Essa definição de objetivos define perfeitamente o que representa um Relatório Preliminar, instrumento de planejamento que municia, de um lado, a administração municipal para reivindicar junto às instâncias superiores a realização de projetos para o desenvolvimento local e, de outro lado, os governos estadual e federal, para ajustar os programas elaborados à realidade de cada município.

O segundo instrumento de planejamento proposto e aplicado foi o PLANO DE AÇÃO IMEDIATA (PAI) DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO. Esse instrumento de planejamento já se destina a administrações municipais que apresentam um porte que, em termos financeiros e administrativos, permitam o estabelecimento de um processo de planejamento contínuo, mesmo que, em alguns casos, necessite

(4) Manual do Programa de Ação Concentrada, Ministério do Interior, 1970 (pg. 12).

(5) Instruções para elaboração e apresentação dos Relatórios Preliminares de Desenvolvimento Local Integrado, SERFHAU, 1971 (pg. 7).

de apoio externo para a sua manutenção. Tal apoio será decorrência da expressão regional que apresente o município e das suas efetivas potencialidades para o desenvolvimento.

A partir do Plano de Ação Imediata, todos os instrumentos de planejamento passam a exigir um trabalho prévio (Termos de Referência) que corresponde, praticamente, a um estudo de viabilidade do município, visando identificar a real capacidade institucional do mesmo, sua expressão polarizadora e, finalmente, o dimensionamento do plano a ser proposto. Um dos requisitos básicos se constitui, entretanto, no compromisso do governo local em dar sequência aos trabalhos de planejamento através de técnico ou, sempre que possível, de uma equipe interdisciplinar capaz de acompanhar a elaboração do PAI e promover a sua implementação.

O terceiro instrumento de planejamento praticamente corresponde ao que foi proposto na fase inicial de atuação do SERFHAU. Trata-se do PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO, destinado a cidades e municípios polarizadores de grandes regiões, onde a ação do governo local possui recursos disponíveis para atuar em todos os campos, no âmbito de sua responsabilidade. Esse tipo de plano, também denominado de Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado, é caracterizado como "um documento oficial pelo qual o governo municipal torna explícito:

- o seu conhecimento da realidade local, seus problemas, limitações, possibilidades e potencialidades;
- os objetivos e diretrizes adotados para orientar o desenvolvimento do município durante certo prazo;
- as medidas programadas pela Prefeitura para um prazo menor, tendo em vista concretizar alguns dos objetivos do desenvolvimento". (6).

Os instrumentos de planejamento disponíveis foram, a partir do Plano de Desenvolvimento Local Integrado, se sofisticando e especializando para atender a algumas situações específicas, como por exemplo, para as regiões metropolitanas e para as micro-regiões. No caso micro-regional, foi proposto um tipo de plano, o PLANO MICRO- REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO, que deve "representar o início ou a consolidação do processo de planejamento local naqueles conjuntos de municípios (dentro da mesma unidade da federação, situados na

(6) Essa conceituação foi elaborada pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Secretaria do Interior do Estado de São Paulo e publicada, em 1969, pelo Serviço Nacional dos Municípios sob o título "PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO".

área de influência de centros urbanos de grandeza inferior às regiões metropolitanas, ou, quando for o caso, que se identifiquem com as áreas determinadas para fins de planejamento por entidades intermunicipais, por subdivisões dos Estados ou pela União) definidos". (7)

Os Planos Micro-Regionais, de acordo com o estabelecido pelas normas do SERFHAU, devem compreender as seguintes partes:

1. Diagnóstico
2. Diretrizes de Desenvolvimento
3. Programação

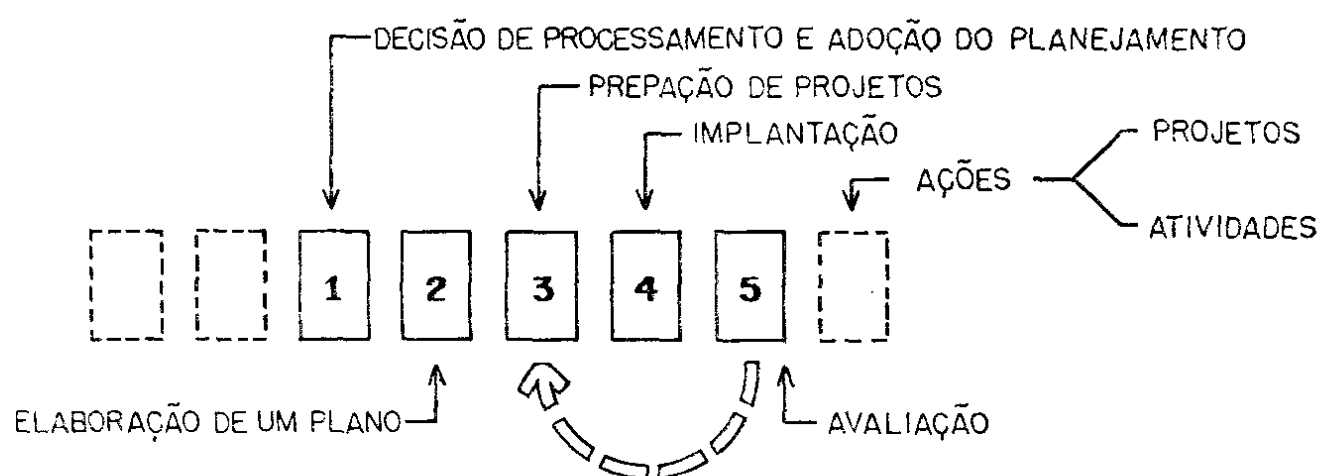
A programação deverá constituir-se na base operacional do Plano, subordinando a elaboração dos projetos, em cada área abrangida pelo plano, e estabelecendo a coordenação das atividades a serem desenvolvidas. Igualmente, buscará compatibilizar as ações autônomas de cada administração municipal e harmonizar com a atuação estadual e federal na micro-região.

3. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO LOCAL

Considerando-se a diversificação dos instrumentos de planejamento, a nível urbano e local, promovidos a partir de 1968, tornou-se necessária uma adequação de cada trabalho proposto às peculiaridades de cada região e de cada município. Tal adequação objetiva permitir transformar os planos, estáticos, em instrumentos promotores do início (ou da continuidade) de um Processo de Planejamento Dinâmico, que envolva toda a estrutura organizacional disponível, bem como a participação (ou uma maior participação) da comunidade local.

(7) SERFHAU, Orientação quanto à elaboração e apresentação dos Planos Micro-Regionais de Desenvolvimento Integrado. Março de 1971.

QUADRO II

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO

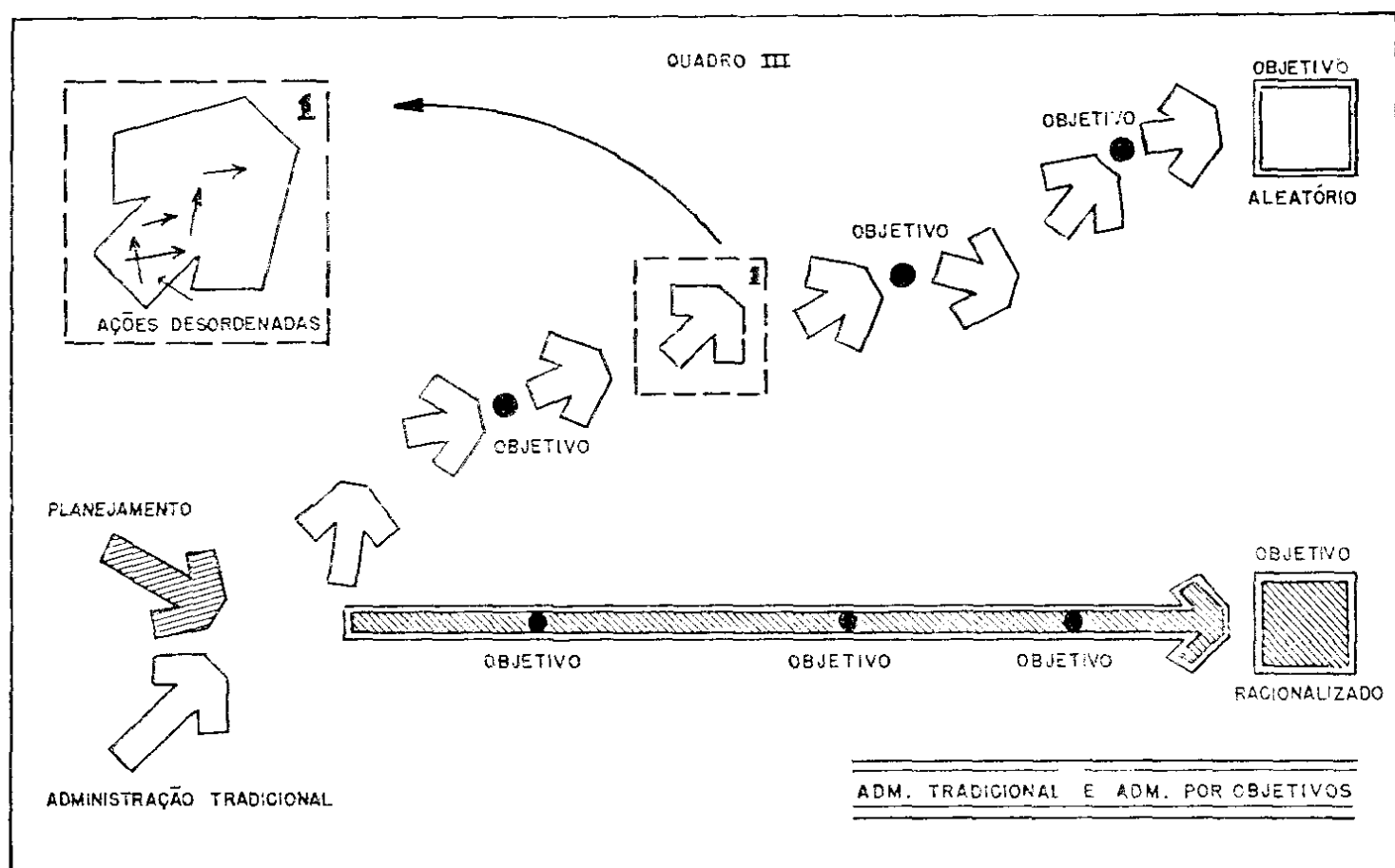
O primeiro problema com o qual se defronta o planejador consiste em modificar o comportamento institucional existente no governo local, tendo em vista operacionalizar uma nova forma de tomada de decisões, onde objetivos a médio e longo prazo predominem sobre os objetivos imediatistas existentes. Isto exige, além do interesse do executivo (o Prefeito e seus Auxiliares), uma especial habilidade dos técnicos em orientar e esclarecer as pretensões do planejamento e os reais benefícios que poderá trazer não só à administração, mas também àqueles que serão os responsáveis diretos pela operação de projetos e serviços.

Desde as fases iniciais de dimensionamento do tipo de plano que deverá ser proposto à Prefeitura, por ocasião da preparação dos Termos de Referência, deverá estar assegurada a participação do pessoal local nos trabalhos. Assim, durante a elaboração do Plano, dever-se-á contar com uma equipe técnica da Prefeitura, que absorva os conhecimentos e, principalmente, os objetivos e limitações com que se defrontam os planejadores.

O Plano tem que representar um esforço conjunto e uma interação entre planejadores e administradores, de forma a assegurar a compatibilização dos recursos existentes e mobilizáveis, com a capacidade gerencial e executiva dos que se responsabilizarão pela colocação em prática das propostas (Atividades e Projetos) de um Plano.

A equipe que promoverá o Planejamento Municipal deverá ter uma constituição que assegure a abordagem de todos os aspectos da realidade municipal, equipes estas, portanto, dimensionadas em função de cada realidade. A nível local, como a grande ênfase se encontra na procura de um sistema institucional que funcione racionalmente, e voltado principalmente para a realização de obras e prestação de serviços, encontrar-se-á uma certa predominância de profissionais dos setores institucional e físico-territorial. Aspectos sócio-econômicos também são considerados e mesmo reconhecidos como fundamentais para um posicionamento racional da equipe de planejamento face à realidade local.

A equipe local, entretanto, apresenta-se permanentemente com limitações qualitativas e/ou quantitativas, em virtude de dificuldades de recursos financeiros e humanos para uma contratação através de Prefeituras pequenas e médias ou de competição no mercado de trabalho, no caso de Prefeituras de grande porte. (Normalmente, o setor privado oferece salários mais elevados que o setor público, nos grandes centros urbanos). Dessa forma, quando se promover o planejamento em um município, deverá haver desde o início uma preocupação em formar uma equipe capaz de dar prosseguimento, assumindo a tarefa de planejamento, coordenação e controle de execução.



Duas funções básicas são de responsabilidade de uma equipe municipal de planejamento: a primeira diz respeito ao acompanhamento dos planos (na elaboração e na execução); a segunda se refere à sistemática avaliação dos planos visando a permanente adequação das proposições às modificações ocorridas após ter sido o plano concluído. (Quadro 2).

Finalmente, cabe ressaltar a necessidade de criação de mecanismos coordenadores e reguladores, com o objetivo de fazer do plano um instrumento indicativo e restritivo dos projetos a realizar. Estes deverão brotar dos planos e não serem "incorporados" posteriormente. Para tanto, ênfase deve ser dada aos sistemas locais que se encarregarão da realização e implantação dos projetos e atividades definidos ao longo do processo de planejamento, de forma que não venham a se isolar ou agir autonomamente em relação ao comando central. Os objetivos em metas globais a serem alcançados devem ter sido perfeitamente assimilados por toda a administração local, a fim de que os sub-objetivos e metas parciais sempre caminhem na mesma direção e sentido. (Quadro 3). Nisso reside a diferença fundamental entre um sistema administrativo tradicional (administração por acidentes) e um sistema planejado (administração por objetivos). E aí também está o segredo do perfeito funcionamento da Administração Municipal, que se aperfeiçoará cada vez mais à medida que exista uma real participação de toda a população no esforço dirigido ao desenvolvimento que, através do planejamento, se pretende realizar.

SUMMARY

Planning, at municipal and urban levels, has been one of the well explored fields in Brazil, especially in the last 15 years. Concepts, methodologies and evaluation parameters of the urban life, have been systematically imported, adapted and adjusted to the Brazilian reality. Some innovations, derived less from systematic research and more from the creative capacity of some professionals, from public or private organizations, whose purpose is the urban and municipal development planning have also been added.

In the national scope, the most significant efforts towards improving and promoting the instruments of municipal planning, were undertaken from 1967 on, when the Housing and Urban Federal Service was committed with the elaboration and coordination of a national local integrated planning policy (Decree 59,917 of Dec. 30, 1966).

This paper describes the mechanics of various planning instruments, such as: the Preliminary Report of Integrated Development, the Plan for Prompt Action on Integrated Development, Local Integrated Development, and Micro-Regional Integrated Development Plan — all of them duly adequated to the peculiarities of each region and each town. They are a way to operate a dynamic process of orientation of the activities and projects, having in view well defined and ultimate objectives.