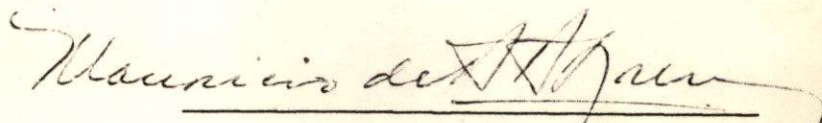


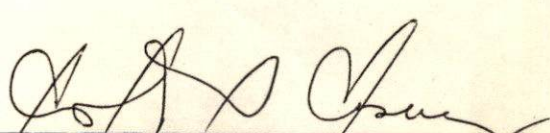
O PLANEJAMENTO METROPOLITANO : PRÁTICAS POLÍTICO
INSTITUCIONAIS - A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO METRO
POLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

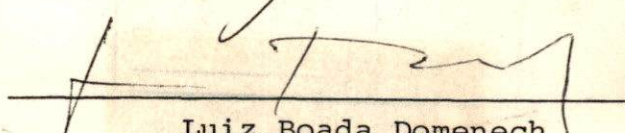
Perola Wertheim

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS
DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS (M.Sc.)

Aprovada por:


Maurício A. Abreu
(Presidente)


Carlos Alberto Nunes Cosenza


Luiz Boada Domenech

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

AGOSTO DE 1981

m. sistema 78533

PUR/PLANUR/UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 21.04/1989
N.
073385-7

T
711.4
W499p

Ao meu filho Jonas

WERTHEIM, PEROLA

O Planejamento Metropolitano: Práticas Político Institucionais - A Experiência da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

IX, 83 p., 29,7 cm (COPPE- UFRJ, M. Sc., Engenharia da Produção, 1981)

Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro. OPPE

1. Planejamento Metropolitano

I. COPPE/UFRJ

II. Título (série)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, aqui, a todas as pessoas que, de diversas formas, tornaram possível a realização deste trabalho.

Particularmente, expresso meus agradecimentos a Maurício A. Abreu que me orientou, e cuja dedicação e sugestões me foram imprescindíveis.

A Edgar M. Gonçalves da Rocha eu agradeço o constante apoio que me prestou, bem como a Suely Duek por razões de foro íntimo.

A Luiz Boada Domenec pelo incentivo sem o qual este trabalho não teria sido realizado.

A Myrian Temporal Villela ao apreço com que realizou todo o trabalho de datilografia e revisão.

É óbvio, entretanto, que apenas eu sou responsável pelos erros que permanecem, assim como pelos conceitos emitidos.

RESUMO

Esta dissertação analisa o sentido e as problemáticas que decorreram do enfoque dado ao planejamento metropolitano, particularmente no Estado do Rio de Janeiro, suas políticas e concepções, frente a diretrizes que se apoiavam numa política nacional de planejamento integrado.

O Capítulo I apresenta as origens do planejamento, dando destaque a sua implementação no Brasil.

O Capítulo II versa sobre o planejamento metropolitano frente a perspectivas de desenvolvimento regional.

O Capítulo III analisa o conteúdo programático e as práticas do planejamento metropolitano, no Estado do Rio de Janeiro, período de 1975-79.

As conclusões da pesquisa são discutidas no Capítulo IV.

ABSTRACT

In this dissertation it is proposed to analyse the meanings and problems of the metropolitan planning, their practices and concepts, based in the national integrated planning policy.

The Chapter I describes the origins of planning, and the main aspects of the implementation of planning policies in Brazil.

The Chapter II concerns about the metropolitan planning versus regional development.

The Chapter III analyses the meaning and practices of the metropolitan planning in the state of Rio de Janeiro, in the period 1975-79.

The conclusions of the research are discussed in Chapter IV.



Í N D I C E

INTRODUÇÃO	vii
CAPÍTULO I	ORIGENS DO PLANEJAMENTO	1
1.	O Planejamento das Cidades	1
2.	ORIGENS DO PLANEJAMENTO NO BRASIL	5
2.1	O Planejamento como Técnica do Go <u>v</u> verno	5
2.2	O Planejamento Regional no Brasil	12
2.3	O Planejamento Urbano no Brasil	14
	Referências Bibliográficas	19
CAPÍTULO II	O PLANEJAMENTO METROPOLITANO DENTRO DE UMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	21
1	Aspectos Gerais do Desenvolvimento Regional e Metropolitano	21
2	Primórdios do Planejamento Metropo <u>l</u> litano	23
2.1	Aspectos Jurídicos-Institucionais	26
2.2	O Planejamento Metropolitano no Esta <u>o</u> do do Rio de Janeiro	31
	Referências Bibliográficas	36
CAPÍTULO III	PLANEJAMENTO METROPOLITANO - PRÁTICAS POLÍTICO INSTITUCIONAIS	37
1.	O Planejamento do Estado do Rio de Janeiro - I PLAN-RIO	37
1.1	Análise da Programação de Investimen <u>t</u> os do Estado - 1976/1979	44

CAPÍTULO III	
2	O Planejamento Metropolitano e sua Inserção no Planejamento do Estado 59
2.1	A FUNDREM como Experiência de Planejamento Metropolitano 62
2.2	Análise dos Investimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1975/79 65
	Referências Bibliográficas 70
CAPÍTULO IV	CONCLUSÕES 71
BIBLIOGRAFIA 79
QUADRO I	I PLAN-RIO - INVESTIMENTO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL DEFINIDOS NO PERÍODO DE 1976/1979 45
QUADRO II	PROGRAMAS E PROJETOS - REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO 48
QUADRO III	PROGRAMAS E PROJETOS - REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO 53
QUADRO IV	PROGRAMAS E PROJETOS - REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO 56

INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre o planejamento como instrumento de política governamental, em particular na modalidade de planejamento metropolitano.

A técnica de planejar foi entendida como um mecanismo que pretende assegurar os níveis de produção e a demanda de bens públicos, garantindo os investimentos em alguns setores estratégicos da economia, como aqueles de infra-estrutura. No Brasil, o poder público intervém em função de um sistema político, traçado com base numa ideologia de "integração nacional", com a conseqüente necessidade de "diminuição das desigualdades regionais". Favorece, ainda, o fortalecimento do poder central em detrimento dos poderes estadual e municipal.

Por sua vez, o planejamento metropolitano consiste no desempenho de funções de coordenação e rearranjo da estrutura governamental (já constituídas em âmbito territorial variados) com objetivos de enfrentar os problemas, necessidades e demandas da Cidade-Região.

Nos limites em que se coloca esta dissertação, procuramos analisar principalmente as discussões, decisões e realizações relativas às esferas de atividade econômica e social do planejamento do Governo. A análise dos conteúdos ideológicos e práticos dos planos objetivou esclarecer alguns aspectos considerados importantes nas relações entre o planejamento e suas práticas político-institucionais.

Os textos citados foram extraídos de documentos, relatórios, livros, artigos, discursos, etc. diretamente relaciona

dos com o assunto que se encontrava em exame.

CAPÍTULO I - ORIGENS DO PLANEJAMENTO

1. O Planejamento das Cidades

A Revolução Industrial provocou uma explosão demográfica nas cidades devido a uma drenagem dos campos, o que, além dos aspectos de mudanças no espaço-cidade, trouxe transformações profundas do ponto de vista estrutural, responsáveis pelo desencadeamento de uma abordagem de intervenção (no sentido de transformação-adaptação aos problemas emergentes) no espaço urbano.

Em princípio, são os problemas de adensamento urbano, com conseqüente requisição de novas edificações, atendimento de serviços, (água, esgoto, etc) que mobilizam as ações no campo do planejamento das cidades, orientando determinados enfoques que amadurecem no período que precede à Revolução Industrial. Entretanto, são as mudanças nos meios de produção e de transportes os pontos chaves na compreensão das transformações na estruturação das cidades, assim como a emergência de novas funções urbanas que implodem as antigas concepções de cidade industrial e barroca para a cidade moderna, como nós a conhecemos.

As perspectivas de planejar as cidades partiram de dois enfoques distintos: um a partir do princípio de que planejar era "desenhar" e outro de que a cada problema que a cidade apresentava dever-se-ia contrapor uma concepção.¹

De início, o planejamento das cidades se limitava, dentro destes dois enfoques a aspectos ideológicos sem dispor de uma base técnica para manipular com o "problema" (cidade).

Assim, o planejamento das cidades começa a ser pensado quando se torna primordial para a vida destas (ou nestas) a distribuição dos benefícios gerados pela Revolução Industrial na

forma de serviços urbanos, já então indispensáveis para solucionar os problemas de uma excessiva concentração populacional. É neste momento que as implicações políticas do planejamento se tornam claras, em contraposição a todo o campo teórico produzido até então, e que estava restrito a abordagens de problemas de caráter ideológico (que redundaram em formulações estritamente vinculadas a teorias sobre uma determinada sociedade-desejável) e que pouco podiam contribuir para a solução dos problemas emergentes do ponto de vista da localização espacial da população e distribuição dos serviços.*

Entre 1815 e 1848 duas teorias fundamentais e diametralmente opostas serviam de base para o planejamento (para resolver os problemas) das cidades. Uma queria adotar um novo modelo de cidade com características ideológicas muito marcadas e independentes da cidade original, e o outro queria "curar" os defeitos de um crescimento orientado pela industrialização. Enquadram-se neste período as propostas de Robert Owen, para quem as condições do meio ambiente determinavam os destinos individuais; Saint Simon, que deu muita importância aos trabalhos públicos; Fournier, que pregava a concentração de serviços e consequentemente das relações humanas; Cabet que formulou cidades a partir de uma concepção geométrica, e tantos outros.

Os primórdios da intervenção pública no planejamento das cidades foram no campo da legislação sanitária e dos programas públicos das estradas de ferro. A primeira porque o proble

* "No século XIX, quando o planejamento urbano moderno começa a se delinear, a visão das estruturas físicas se inseria invariavelmente, uma visão mais ampla da sociedade, subordinando-se a questões de ordem política". - BANFIELD.²

ma básico das cidades, em função da aglomeração nascente, era o da higiene pública; a segunda por uma requisição da expansão de fronteiras comerciais.

É apenas em 1848 que o planejamento das cidades se dissocia de seu caráter ideológico e torna-se uma técnica a serviço do poder estabelecido. A partir de então, pode-se dizer que se desenvolveram teorias e se conceberam instrumentos técnicos compatíveis e, mais importante, reconheceu-se a natureza essencialmente política das decisões tomadas no planejamento das cidades, mas ainda apenas a nível teórico, já que, na prática, este ainda é pensado como um conjunto de interesses o qual deve ser posto em contato com a política.*

A separação entre o planejamento prático e o político se deu em função da Revolução Burguesa em 1848, a partir do que se procurou encorajar o ponto de vista puramente técnico (as experiências do Barão de Haussman, em Paris; Auspach, em Bruxelas). Os dirigentes políticos logo descobriram a importância que um coerente policiamento dos trabalhos públicos poderiam ter na estabilidade de seus países. Reformas parciais, ainda que fossem por correntes de esquerda, deveriam ser feitas para prevenir pressões sobre a estrutura que eles queriam preservar.¹

As técnicas de planejamento a partir de então começaram a ser elaboradas em função de uma perspectiva muito clara

*

"Nos últimos 30 anos reconheceu-se a natureza essencialmente política das decisões tomadas no planejamento das cidades, mas este reconhecimento permanece puramente teórico enquanto o planejamento for pensado como um conjunto de interesses o qual deve ser então posto em contato com a política" - BENÉVOLO 1

de intervenção no espaço urbano. No plano programático, o planejamento desenvolveu-se como técnica apoiado em conceitos da teoria de sistemas e sua produção se estabelecem em três níveis diferentes:

1. o plano geral para o estabelecimento de fins, objetivos e programas amplos (corresponde a uma etapa em que as variáveis não são quantificáveis).
2. o plano de fixação de recursos para os projetos e sistemas de apoio (abrange o descobrimento e fixação de zonas prioritárias).
3. o plano de operações para cada um dos sistemas do projeto.

Assim, foram estabelecidas técnicas de planejamento, como expressão de uma conduta planejada ou trajetória de mudança, em que a execução tomará a forma de controles que procurem manter o sistema dentro de um marco escolhido.³

No século XX, algumas teorias foram desenvolvidas para o planejamento das cidades e que já então se calcavam em uma série de necessidades que poderiam ser avaliadas quantitativamente. "A prioridade é colocada essencialmente sob dois aspectos: problemas postos pelo aumento populacional do mundo e o desenvolvimento de uma série de desejos específicos resultantes do 'progresso técnico'..."⁴ Assim o planejamento se desenvolveu sob vários enfoques: segundo critérios unitários, o chamado planejamento compreensivo, que visa determinação de uma cidade (espaço construído). Pretende remontar a estrutura da cidade para uma data futura, em que esta estrutura é vista nos seus aspectos espaciais, traduzindo-se num mapa de localizações reservas de áreas, rede viária, que deverá guiar as decisões públicas e privadas num determinado lapso de tempo (médio e longo prazo);⁵ contrapondo-se aos planos compreensivos-unitários, foi

formulado um planejamento adaptativo que pretende levar em consideração todos os dados de interferência no espaço, o que significa tanto ações programadas como interesse da coletividade e ainda daqueles que atuam, de forma descentralizada sobre o mercado produtor ou de comércio; o planejamento racionalista que vem a ser o uso de métodos científicos na avaliação de situações e na tomada de decisões com o intuito de otimizá-las; o incrementalismo disjunto ou a "ciência do muddling-through", que propõe o método de sucessivas comparações, pelo qual o planejador atuaria sobre o objeto através de passos incrementais; o mixed-scanning, o qual estuda os processos gerais de formação das diretrizes sociais, em que ações incrementais corrigem as tendências utópicas de aproximação racionalista.⁶

2. ORIGENS DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

2.1 - O Planejamento como Técnica do Governo

O início do século XX marca as primeiras medidas intervencionistas do poder público no Brasil. Os problemas de ordem econômico social já então passaram a exigir a adoção de diretrizes cada vez mais elaboradas e tecnicamente mais rigorosas. Nessa linha de atuação foram postas em prática, com maior ou menor sucesso, as seguintes políticas governamentais:

- plano de recuperação econômico-financeiro do Governo Campos Salles (1898-1902).
- plano de defesa e valorização do café, Governos dos Estados do Rio de Janeiro, Minas e São Paulo.
- e ainda: vários planos de obras contra as secas; legislação trabalhista com o objetivo de disciplinar, controlar e reprimi-

mir as reivindicações econômico, sociais e políticas do nascente proletariado; recomendações de políticas orçamentárias, financeira e econômicas feitas por missões inglesas, em 1921 e 1931.

Se, anteriormente à década de 30, já se podia apontar medidas de cunho intervencionista por parte do Estado na área econômica, podemos dizer que estas eram de caráter parcial, uma vez que se restringiam ao setor financeiro.^{4*} Foi a partir de 1930 que o processo de intervenção estatal se acelerou em função de mudanças das condições sócio-econômicas decorrentes de crises externas e que tiveram seu reflexo na nossa economia que era até então baseada na exportação de bens primários.

É neste contexto que se desenvolvem medidas técnico-administrativas abrangendo praticamente todos os setores da economia.^{**} Entretanto, os planos até então elaborados, como o Plano Geral de Viação Nacional-1934; o Plano de Obras Contra as Secas Nordeste; o Plano de Remodelação Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro-1927-30; não apresentavam um caráter explícito de planejamento, uma vez que não se prendiam a objetivos pré-fixados, nem tampouco se apresentavam como resultado de um estudo prévio e sistemático da situação preexistente. Cada um destes planos abrangia aspectos particulares da realidade

* "Durante o século XIX, o Governo intervinha no domínio econômico, cobrando impostos de importação para fins de receita pública... A idéia de plano surgiu contemplando especificamente àquele setor, de forma expressa, pelo decreto 524, de junho de 1890, que tratava do sistema nacional de viação" -- MENDES 7

** "A máquina administrativa sofreu, principalmente no período compreendido entre 1930-45, um processo de reestruturação, a través do redimensionamento e da integração dos órgãos governamentais preexistentes, e também da criação de novos órgãos" -- MENDES 7

econômica, como infra-estrutura, aspectos regionais ou urbanos.

A técnica de planejamento enquanto instrumento de política econômica estatal foi incorporada pelo poder público no Brasil durante a 2a. Guerra Mundial (1939-45), apoiada nas prerrogativas outorgadas ao Estado pela Constituição de 1937, que definia como iniciativa deste, funções econômicas mais complexas e ativas, como a criação do Conselho da Economia Nacional.*

Inclue-se neste período o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa Nacional (1939-43) que é apontado por alguns autores (Ana Gláucia Mendes, Octávio Cintra, Octávio Ianni), como o primeiro plano quinquenal brasileiro. Isto porque ele guarda tanto características de um planejamento globalizante da economia, como define a alocação de recursos como mecanismo indispensável para a sua consecução.

A partir de então, "a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica 'mais racional' de organização das informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras"⁸. Isto se deve às crises econômicas, financeiras e trabalhistas que marcaram o início da industrialização brasileira com a expansão do setor terciário urbano e diversificação da sociedade urbana. Assim, o Estado viu-se obrigado a intervir como mediador e propulsor na solução dos conflitos emergentes entre classe média urbana, proletariado e burguesia industrial. Dentro deste enfoque desenvolveram-se os seguintes

* Este Conselho tinha como atribuição colher dados, realizar estudos, emitir pareceres sobre projetos de iniciativa governamental e apresentar recomendações para as políticas agrícolas, industrial, comercial e de transportes, financeira administrativas, trabalhista e educacional.

planos:

- Relatório Simonsen (1944-45)
- Missão Coke (1942-43)
- Comissão Mista Brasil-EUA (1951-53)
- Plano Salte (1948).

Este último caracterizou-se como uma primeira tentativa de racionalizar o processo de alocação de recursos. Entretanto foi apenas com a elaboração do Plano de Metas (1956-1961) que se iniciou uma nova fase de planejamento no Brasil. Esta fase se caracterizou por um planejamento-solução para os problemas brasileiros - assumindo assim características muito mais complexas do ponto de vista da própria estruturação do plano, que passou agora a englobar mecanismos de implementação que são os propulsores de políticas de reforma na administração pública. É quando se fez a opção de implementação apoiada em organismos paralelos à administração normal, criando entidades que se tornariam órgãos de ponta. Além disso, houve uma mudança qualitativa dentro do processo de planejar, sendo que este plano é considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil.⁹

O Plano de Metas que precedeu ao Plano Salte, foi uma primeira tentativa de romper com mecanismos tradicionais de alocação de recursos, que a partir de então passaram a obedecer a certos critérios explicitamente definidos e apoiados em valores dados por uma determinada diretriz político-econômico e social. Além disso, este plano se difere dos anteriores porque pela primeira vez trabalha com diferentes fases do planejamento (diagnóstico, propostas, implementação) indispensáveis para que se possa caracterizar o Plano como instrumentos de planejamento go

vernamental.

A partir de então, o Governo passa a calcar suas ações por planos mais ou menos elaborados, dirigindo a ação governamental durante um determinado período, com base em análises econômicas e com propostas de mudanças bem fundamentadas, quais sejam:

- Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65)
- Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-66)
- Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (1967-76).

Este plano marca o momento em que se contemplou, pela primeira vez, o desenvolvimento regional e urbano, referindo-se especialmente a uma "política de desenvolvimento urbano", cujo objetivo principal era a compatibilização do desenvolvimento regional com o desenvolvimento urbano, mediante a caracterização de regiões-programa e a seleção de polos de desenvolvimento. O plano tem ainda como um dos aspectos pioneiros no campo do planejamento local a implantação de um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado.¹⁰

- Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1968-70)

Este último plano tem características estratégicas muito particulares. Além de uma proposta política bem definida que já apoiara o PAEG (estruturadas na Revolução de 1964), o plano trata de deslocar o enfoque de desenvolvimento econômico, fixados anteriormente (a partir do Plano de Metas) no processo de substituição de importações como único fator dinâmico do processo de crescimento econômico, para uma proposta de diversificação dos investimentos concentrando-os em infraestrutura (80%) e adotando uma teoria de desenvolvimento equilibrado. O senti-

do era investir na ampliação do mercado, tornando os investimentos privados viáveis, o que evidentemente reforçou o crescimento econômico concentrado onde haviam maiores aglomerações populacionais, para onde se dirigiam os investimentos do Governo, que deveriam obter a maior rentabilidade possível.

Por outro lado, para alcançar o objetivo de desenvolvimento econômico definido no plano, seria necessária a diminuição das despesas de custeio dentro da administração pública, aumentando assim o volume de recursos à disposição para investimentos em setores mais rentáveis que respaldassem o investimento privado. Dentro da estratégia traçada, exigia-se, no âmbito da administração pública, um maior desempenho técnico desta, e no âmbito da economia, uma abertura ao investimento externo. Dando continuidade à estratégia de desenvolvimento regional e urbano, lançada pelo Plano Decenal de 1967, reafirma a conveniência da implantação de um sistema de planejamento local e integrado, paralelamente à formulação de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano.

O Plano foi dividido em três partes: Diretrizes de Política Econômica; Diretrizes Gerais, onde se dá destaque ao desenvolvimento regional; Programa Estratégico de Desenvolvimento, que definia como objetivo fundamental o desenvolvimento econômico social da nação e que pretendeu se constituir num "projeto nacional de desenvolvimento" e "demonstrar a viabilidade do caso brasileiro", sendo que na área sócio-econômica considerou como fatores básicos os recursos humanos e as reformas estruturais, e, na área política, o estabelecimento de "um consenso nacional desenvolvimentista."¹¹

Dando prosseguimento às políticas de crescimento econô

mico com base nas reformas executadas a partir de 1964, são instituídos os Planos Nacionais de Desenvolvimento I PND, II PND e III PND, os primeiros na forma de lei decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

O I PND buscava alcançar o crescimento econômico com o progresso social sem entretanto explicitar os instrumentos para tal, nem tão pouco o que implicavam tais conceituações. Na verdade houve uma ênfase muito grande no crescimento do PIB e na concentração de rendas para absorver o rápido crescimento industrial. Esta perspectiva perdura no II PND que, partindo de uma análise mais realista da situação econômico-social do país, reconhecendo pontos de estrangulamento decorrentes de crescimento econômico engendrado, ainda não alcança propostas de uma política social em conformidade com os problemas detectados. Por isso, como o plano anterior, este também não passa de uma "carta de intenções" em que as ações concretas no plano econômico são: substituição de importações; expansão das exportações; ampliação do mercado interno.⁷

Desta forma não se pode identificar o II PND como um documento através do qual se busca orientar a tomada de decisões para a consecução de determinados objetivos previamente compatibilizados e definidos. A consistência entre os objetivos delineados pelo Plano não poderia ter sido assegurada sem uma definição mais rigorosa das estratégias envolvidas. O Plano, na verdade, não orienta as ações nem do setor público nem do setor privado; reveste-se apenas de um conjunto de intenções onde a vontade de fazer com que a economia cresça e inclua o Brasil no rol dos países desenvolvidos, carece de um estudo que demonstre tal viabilidade.

2.2 - O Planejamento Regional no Brasil

É a partir de meados da década de 40 que se adotam medidas visando o desenvolvimento regional planejado. Até então os enfoques de planejamento regional se restringiam à área do Nordeste brasileiro, ligados basicamente ao socorro a flagelados da seca.

A incorporação do objetivo de atenuar os desequilíbrios regionais aos demais objetivos da política econômica, expressos nos planos nacionais, só aparece pela primeira vez no Plano Trienal. Nesta ocasião, o processo de industrialização em curso já demandava soluções no sentido de interferir na distribuição espacial-interregional dos benefícios gerados, com o sentido de implementar políticas em regiões de maior concentração espacial. Na verdade tratava-se de reverter o enfoque de alocação de recursos, uma vez que nos períodos anteriores o Nordeste havia recebido um percentual de investimentos públicos relativamente superiores à sua contribuição no orçamento da União.

Embora o plano não identifique, nas medidas anteriores de intensificação do processo de industrialização, a causa dos desequilíbrios regionais, chama a atenção para o fato de que a concentração de investimentos em certas áreas acarreta nelas a concentração dos dispêndios públicos, bem como a apropriação dos benefícios dessa concentração por parte de uma área restrita.
7

O PAEG que sucedeu ao Plano Trienal mantém ainda as propostas de atenuar os desequilíbrios regionais a partir de uma política de desenvolvimento regional estabelecida em função de "justiça social". A diferença fundamental está em que no PAEG, a promoção do crescimento regional é mais restrita espaci

almente, concentrando esforços em áreas-problemas. "Além disso, o planejamento regional deve ser visto dentro de uma perspectiva nacional, considerando-se os aspectos das diferentes políticas econômicas sobre as demais regiões e, notadamente, em relação ao processo de desenvolvimento do País como um todo. Neste contexto, propõe a integração dos planos regionais entre si, revelando a importância da nomeação, por parte do Governo Federal, de um Ministro Extraordinário para a Coordenação de Organismos Regionais".

O Programa Estratégico, por sua vez, não pretendeu incluir a atenuação das desigualdades regionais como um dos objetivos da política econômica traçada, embora mantivesse como instrumento o objetivo de implantação e expansão da infra-estrutura econômica e social, de acordo com as características de cada região. Além disso pretendeu a integração nacional, esboçando as estratégias de desenvolvimento regional para as duas macro regiões tidas como mais problemáticas no país - a Amazônia e o Nordeste.

O Plano de Metas e Bases atribui aos objetivos de correção gradual de desequilíbrios regionais, além de outros, um papel condicionante para a inclusão do Brasil, até o final do século, no rol dos países desenvolvidos.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento, por sua vez, confere ao tema "integração nacional", inserido nos dois planos anteriores, um sentido mais amplo. Conjuga, em linhas gerais, as estratégias até então delineadas para as regiões Nordeste e Amazônia (PED e METAS) com aquela contida no Programa estratégico e que diz respeito à formação de um certo número de polos em cada região. "Entretanto, destaca-se neste plano a perspectiva

até então nascente, de institucionalização das áreas metropolitanas, na medida em que delinea problemas típicos de grandes aglomerações urbanas como decorrentes do processo de desenvolvimento em curso. Os investimentos canalizados para as áreas de maior potencial econômico (eixo Rio-S.Paulo), dão desde já uma idéia do que se constituiria numa maior concentração de capital com o sentido de apropriação de economias de escala, economias externas e economias de aglomeração. Esta perspectiva muda fundamentalmente no II PND quando então se insere uma estratégia de desconcentração da atividade industrial, numa tentativa de dar um maior equilíbrio em termos de desenvolvimento regional, em que se considera a dimensão espacial sob uma perspectiva mais ampla, mas sobretudo sob um ponto de vista teórico-pragmático, em que na realidade se adotam estratégias genéricas, com ênfase dirigida para o crescimento econômico, calcado na concentração de investimentos.

2.3 - O Planejamento Urbano no Brasil

A consciência da necessidade de um planejamento territorial, ao nível nacional, regional e local, por parte do Governo Federal, só se deu a partir de 1963, com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de Quintandinha, em função da constatação dos desequilíbrios regionais em termos de distribuição espacial das populações e das atividades econômicas. Tal fato se deve a considerações sobre o tipo de urbanização porque vinham passando as nossas cidades, em ritmo crescente em função do processo de concentração espacial exigido pelo crescimento econômico. A consideração de que as organizações espaciais vinham tomando formas "irracionais" ou mesmo "caóticas" leva a uma postura de planejar o desenvolvimento urbano e regional, no sentido

de corrigir as "distorções". É neste momento, e sob esta perspectiva, que se pensa na institucionalização do planejamento territorial, urbano e regional num momento em que se intensificam processos de centralização das decisões na esfera federal.

Dentre as medidas tomadas ao nível da implementação de uma política de planejamento urbano e regional no Brasil, destacam-se:

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (1967-76) que promoveu o SERFHAU, autarquia criada juntamente com o BNH pela Lei nº 4.380 de 21.08.64, a órgão coordenador do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, dentro de uma política de desenvolvimento regional em articulação com o Ministério do Planejamento e Ministério dos Organismos Regionais (hoje MINTER), devendo ainda prestar assessoria técnica ao próprio BNH na implantação de tal política. O decreto define o planejamento local e integrado como sendo aquele que compreende, em níveis regional e municipal, os aspectos econômico, social, físico e institucional.

A adoção de um planejamento integrado se explica por uma estratégia de integrar a ação de todos os órgãos públicos das tres esferas de Governo, segundo um programa comum periodicamente registrado em Planos de Desenvolvimento produzidos sob responsabilidade municipal, mas sob a supervisão e financiamento federal. Trata-se de realimentar os planos de desenvolvimento nacionais e estaduais, introduzindo a visão espacial, restrita ao planejamento municipal, além de encaminhar as aspirações locais de desenvolvimento a níveis superiores da esfera governamental, que, dada a concentração de recursos advinda de uma série de reformas na legislação tributária, teria, segundo a retó

rica que apoiava estas estratégias, melhores condições de empre_{en}dê-las.

Entretanto, logo em 1968, o PED (1968-70), que reafir_{ma} a conveniência de se implantar o Sistema Nacional de Planeja_{men}to Local e Integrado - SNPLI, determina que a formulação e coordenação da política de desenvolvimento urbano e local caberia a um novo órgão, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Ur_{ba}no e Local (INDUL) que substituiria, absorvendo-os, o SERFHAU e o SENAM - Serviço Nacional de Assistência aos Municípios.

Mais tarde, a reformulação do SERFHAU, através o Decre_{to} nº 59.917/66, registrou a intenção de subordinar todo o processo de financiamento de infra-estrutura, habitação e equipa_{men}to urbano em geral, no âmbito dos fundos geridos pelo MINTER, à existência de planos locais devidamente inseridos num "proces_{so} permanente de planejamento". Tal enfoque, apoiou-se num ideal racionalista que se baseava na exploração de alternativas possíveis definidas a partir de um estudo de problemas e oportu_nidades locais para o desenvolvimento.

Este decreto cria ainda o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Integrado - FIPLAN que se constitui numa conta gráfica nos livros e papéis do BNH e é suprido por recursos de empréstimos e doações de entidades internacionais, ou estrangeiras, entidades financeiras nacionais; rendimentos provenientes de suas operações.

Em 1969, com a criação do Programa de Ação Concentrada - PAC (portaria nº 214 de 11/6/69) procurou-se assegurar uma maior integração à ação dos órgãos sob sua jurisdição, visando o desenvolvimento local e integrado de comunidades urbanas, cujos objetivos principais eram:

1. implantação do processo de planejamento nos municípios selecionados, através a elaboração de instrumentos de ação comunitária;
2. execução dos projetos indicados como prioritários nos planos elaborados, dando-se maior ênfase para o financiamento aos que se referem ao saneamento básico; formulação do programa habitacional;
4. organização dos serviços administrativos municipais.

O PAC visou acelerar o processo de planejar o desenvolvimento brasileiro, definindo um esquema de prioridade para assistir o processo de financiamento de habitação, saneamento básico e ação comunitária dos sistemas financeiros sob gestão do BNH.

Dada a impossibilidade de desencadear um processo permanente de planejamento que cobrisse a totalidade dos municípios numa mesma etapa, foram escolhidos os prioritários, segundo critérios que negligenciavam necessidades de atendimento à população em favor de potenciais para o desenvolvimento. A escolha dos municípios a serem abrangidos pela primeira etapa do Programa, levou em consideração o estudo do IBGE, de 1968, que divide o país em 361 micro-regiões homogêneas, e escolheu dentro destas, os municípios de maiores densidades populacionais.

O PAC foi criado no sentido de verdadeiramente instituir um sistema de planejamento, inexistente até aquele momento, já que a elaboração de planos promovidos pelo SERFHEU levaria à dispersão de ações dentro do território nacional, sem direcionar mais precisamente as regiões a serem atingidas.

Em 1970, o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios é absorvido pelo SERFHAU (Decreto nº 66.880 de 16/7/70) que

dispõe sobre a organização do Ministério do Interior, fazendo parte das medidas institucionais propostas pela política nacional de desenvolvimento urbano. Fica então o SERFHAU encarregado da elaboração e coordenação da política nacional no campo do planejamento local integrado, em conformidade com a política de desenvolvimento do MINTER. Entretanto, o planejamento neste campo foi desenvolvido muito mais na área físico-urbanística do que no campo da institucionalização do planejamento local e integrado, na medida em que atendia à área de competência da administração municipal, a qual se restringe à regulamentação do uso do solo e edificações.

Devido a razões como a escassez de instrumentos adequados e recursos humanos capacitados a levarem adiante o processo de planejamento, os planos de desenvolvimento foram sendo abandonados, dando lugar a planos setoriais (Planos Diretores de Urbanismo, Distritos Industriais, Planos Viários, etc) cujos instrumentos para sua implementação estão no âmbito das administrações municipais, sem que se tenha de recorrer a um processo de reposição de atribuições aos municípios, com o conseqüente fortalecimento das autoridades locais, o que aliás faz parte das conclusões de muitos daqueles planos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - BENÉVOLO, Leonardo - As Origens do Planejamento Moderno das Cidades.
- 2 - BANFIELD, Edward - Ends and Means in Planning, 1958, op. cit.
- 3 - MAC LOUGHLIN - Planificacion Urbana Y Regional, Coleccion Nuevo Urbanismo, Madrid, 1975.
- 4 - CHOACY, Françoise - L'Urbanisme, Utopies et Realités, Edition du Seuls, Paris, 1965.
- 5 - CINTRA, Antonio Octávio - Notas sobre os condicionantes Políticos do Planejamento Urbano in Cadernos de Belo Horizonte, B.H. dez/1974 (p. 119).
- 6 - GAMAL, José Alberto e TOLEDO, Luiz Carlos - Planificação Urbana no Brasil: uma Análise Metodológica (mimeo) - pag. 10 a 12.
- 7 - MENDES, Ana Gláucia - A Experiência de Planejamento Econômico no Brasil in CINTRA, Antonio Octávio e HADDAD, Paulo Roberto, Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil, Zahar Editores, R.J. 1978 - pags. 77; 81; 125; 128 ; 130; 133.
- 8 - IANNI, Octávio - Estudo e Planejamento Econômico, Editora Civilização Brasileira S.A.- R.J. 1977 - p. 43.
- 9 - LAFER, Celso - O Planejamento no Brasil - Observações sobre o Plano de Metas - 1956-61 - in LAFER, Betty Mindlin - Planejamento no Brasil, Editora Perspectiva, S.P. 1975.
- 10 - NOGUEIRA, Maurício Batista - O Governo Federal e o Planejamento Local in IPEA, Encontros sobre Desenvolvimento Urbano, mimeo.

- 11 - ALVES, D.O. e SAYARD, J. - O Plano Estratégico de Desenvolvimento - 1968-70 in LAFB Betty Mindlin - Planejamento no Brasil, Editora Perspectiva, S.P. 1975 - p. 94

CAPÍTULO II - O PLANEJAMENTO METROPOLITANO DENTRO DE UMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1. Aspectos Gerais do Desenvolvimento Regional e Metropolitano

A excessiva concentração urbana, base para o desenvolvimento industrial nos países de economia capitalista, se constitui em fator de acirramento das disparidades regionais, já que acaba por gerar problemas subjacentes ao próprio crescimento econômico (deseconomias de aglomeração, deterioração da qualidade de vida, etc) dificultando, por conseguinte, a consecução dos objetivos de desenvolvimento definidos a nível nacional.

O modelo de crescimento voltado para o mercado externo se reproduz a nível do espaço interregional gerando a busca de economias externa de aglomeração e de urbanização, concentrando as atividades econômicas num centro que congrega os principais fatores de produção e que se beneficia de uma periferia numa relação de troca desfavorável, a exemplo das relações que se estabelecem a nível externo.

Assim, o crescimento da cidade, função da expansão da divisão do trabalho intra-urbana, se desdobra, a partir de certo momento, na constituição de uma divisão de trabalho entre diferentes núcleos urbanos. "A velocidade do processo sofre a influência do crescimento da população, que se acelerou na América Latina, depois da última grande guerra, e dos fatores de expulsão que atuam nas zonas rurais produzindo fluxos de migração urbana".¹

As consequências da industrialização para o crescimento urbano são diversas no início do desenvolvimento indus-

trial brasileiro perdurando ainda nos últimos decênios. O rápido aumento da população urbana na década de 1890 a 1900 foi resultado de um processo de industrialização que se localiza segundo a existência de mercados regionais, distribuídos espacialmente. Na realidade, o crescimento de grande número de cidades independeu do aparecimento de indústrias sendo decorrentes das mudanças que se operaram na economia rural, em função das mudanças de todo o sistema econômico. "A indústria concentra-se, mas, com a constituição do sistema industrial em escala nacional, a lastra-se o processo de urbanização".²

A partir de 1930, com a consolidação do crescimento econômico voltado para a industrialização que, como vimos, se caracteriza por um ritmo acelerado de urbanização, decorreu um crescente alargamento das responsabilidades governamentais, especialmente no campo do planejamento urbano e regional na medida em que se requer do Estado uma intervenção no sentido de garantir infra-estrutura básica para o processo de acumulação do capital industrial. Tal fato teve como resultado um processo intenso de definição e redefinição de atribuições repartidas pelas três esferas de poder (União, Estados e Municípios). Nos centros regionais mais importantes, foi o marcado pelo surgimento das instituições metropolitanas.

No processo de industrialização da nossa sociedade, a concentração urbana é condição do próprio processo de desenvolvimento que acaba por extrapolar os limites espaciais dos centros polarizadores deste crescimento agregando a estes, núcleos periféricos. A área metropolitana forma um amplo mercado que propicia economias de escala, compreendendo:

- as "economias de aglomeração", decorrentes das grandes dimensões dos mercados das metrópoles;
- as "economias de justaposição", oferecidas pela proximidade espacial de atividades econômicas dentro da metrópole;
- as "economias resultantes da divisão do trabalho e especialização de funções", que permitem uma diversificação crescente de atividades, de alta produtividade, e sua mútua complementação.³

2. - Primórdios do Planejamento Metropolitano

A perspectiva de divisão do espaço regional, adotando-se o conceito de Região Metropolitana se deve não somente à concentração demográfica que aí se localiza, ou mesmo à continuidade do espaço econômico que extrapola fronteiras municipais, mas especialmente a necessidade de concentrar recursos e poder para respaldar e dirigir crescimento econômico concentrado nas grandes aglomerações, e que demandaram soluções para os problemas de transporte, abastecimento, fornecimento de água e energia, etc. Também o fato de que centros urbanos mais adiantados tendem a crescer por sua periferia, impeliu a que se tivesse uma perspectiva de ação conjunta centro-periferia, garantindo, pelo planejamento da periferia, a manutenção do crescimento econômico do núcleo. Assim, se a estratégia de desenvolvimento adotada previa tirar proveito das economias de escala localizadas nas áreas metropolitanas, desenvolvendo práticas de planejamento regional, com o objetivo de controlar aspectos de continuidade e mútua interferência espacial das atividades, por sua vez, o principal objetivo sócio-econômico da Entidade Metropolitana foi o de preservar e estimular as condições materiais (infra-estrutura) de realização e desenvolvimento das economias de

escala.

O interesse no desenvolvimento urbano ultrapassa a área das grandes cidades, abrangendo centros urbanos periféricos a estas. Deste modo, as áreas metropolitanas se percebem a partir de problemas do tipo: concorrência entre municípios pela instalação de indústrias geradoras de impostos; desigualdade de recursos entre municípios, particularmente núcleo e periferia; existência de externalidades intermunicipais, especialmente as negativas que exigem uma estrutura reguladora e políticas "integradas" por parte dos agentes externos - federal e estadual.

Por outro lado, o poder municipal, já debilitado, experimenta dificuldades político-administrativas no desempenho de suas atribuições (previstas constitucionalmente), como é o controle do uso do solo, faltando-lhe recursos e estrutura necessários para fazer frente ao processo de crescimento das cidades e especialmente das conurbações urbanas que demandam a busca de ações conjuntas intermunicipais. Paralelamente, os objetivos de maior eficiência no planejamento nacional se calcam numa progressiva centralização das decisões a respeito da repartição de competência tributária, formas de arrecadação e taxas a serem cobradas, que por sua vez impingem um sistema de transferência de recursos, como ponto básico do atual sistema tributário, que aumenta a dependência da receita própria dos estados e municípios, sendo atribuído ao poder central as prerrogativas de estabelecer os impostos e suas respectivas alíquotas.

A análise da formação das Regiões metropolitanas não pode ser vista separadamente de todo um processo que se iniciou em 1967 com a Reforma Tributária que, ao lado de um esvazia -

mento da capacidade tributária dos municípios, aumenta as exigências da esfera federal no atendimento de recursos àqueles. Tal fato induziu a que se estabelecessem critérios para a alocação de recursos privilegiando áreas tidas como prioritárias para o desenvolvimento industrial, critérios estes que justificassem as alocações e exclusões de investimentos por parte do poder central (Governo Federal).

A definição das R.M.s, identificadas como polos regionais de maior importância, se guiou pelo modelo americano - conceito de S.M.S.A.* - definida a partir de parâmetros políticos, populacionais e econômicos, e teve por base os "estudos para um sistema nacional de planejamento local e integrado",* estabelecendo pontos de contato entre economia externa e interna. O modelo de planejamento criado a partir daí fortalece a intervenção do poder central em assuntos considerados de interesse nacional, exigindo a compatibilização de planos locais, regionais e estaduais com os objetivos e metas postos a nível nacional. Como consequência, seguiram-se uma série de processos modernizados das administrações locais no sentido de assimilar e tornar mais racional os processos de alocação de recursos em investimentos no desenvolvimento urbano, criando todo um instrumental de implementação do planejamento que pouca relação tem com os estágios de conhecimento e de práticas administrativas vigentes em grande parte dos municípios integrantes das regiões metropolitanas. Tal fato vem por reforçar a ingerência do Governo Federal e Estadual nos processos de decisão internos às administra

* S.M.S.A. - Standard Metropolitan Statistical Area.

** Estudo desenvolvido pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA, 1973, já citado.

ções locais, através a adoção de programas de assistência técnica e treinamento de recursos humanos que, pela retórica oficial, integravam as administrações locais a um processo de planejamento necessário para "solução dos problemas nacionais".

2.1 - Aspectos Jurídicos-Institucionais

A Constituição de 1967 é o primeiro instrumento jurídico que reconhece o problema metropolitano quando, em seu parágrafo 10 do artigo 157, trata da ordem econômica e social, abordando o assunto sob a perspectiva dos "serviços de interesse comuns" de uma região. Em 1969, com a Emenda Constitucional nº 1 foi incluída, desta feita em forma de artigo, que não traz praticamente nenhuma modificação ao exposto no § 10 como anteriormente definido, (a constituição das Regiões Metropolitanas) e que está assim explicitado: "A União, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica". (art. 164)

A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, estabelece oito regiões metropolitanas no país, definindo-se ainda seus organismos representativos - Conselho Consultivo e Conselho Deliberativo - (o que parece ser a única forma jurídica que define explicitamente os objetivos de uma administração metropolitana) e define o que se reputa como de interesse metropolitano para os municípios que integram a região (art. 5º), quais sejam:

- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- saneamento básico, notadamente esgotos e serviços de limpeza pública;

- uso do solo metropolitano;-
- transporte e sistema viário;
- produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental na forma que dispuser a lei federal;
- outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Consultivo por lei federal.

O que se vê, pela definição dos interesses metropolitanos, é ao mesmo tempo o caráter genérico da medida, quando se fala no planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social e do uso do solo metropolitano, ao lado de uma identificação estrita de aspectos de infra-estrutura urbana, todos enquadrados como de interesse comum das administrações municipais. O próprio tratamento que deveria ser dispensado aos "interesses metropolitanos" não fica explícito na lei, nem tampouco se encontram dispositivos que obriguem os municípios a se submeterem ao planejamento metropolitano, ou a qualquer resolução por ele emanada, a não ser a prioridade na obtenção de recursos federais e estaduais (art. 6º).

Isto significa que as formas de operação da entidade metropolitana para a consecução dos serviços comuns teria de se dar em função de estímulos de natureza econômico-financeiras, as quais complementariam a cooperação dos municípios. É de se notar, ainda, que não houve definição quanto aos recursos, e ao sistema administrativo a ser adotado. Por força de lei, expressa no art. 2º, § 3º, que delega ao Estado a constituição e provimento do Conselho Deliberativo, fica claro que o planejamento metropolitano seria uma instância do planejamento estadual.

Mesmo o art. 3º, do item II, que delega ao Conselho De

liberativo a coordenação da execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhe, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns, apresenta dois pontos questionáveis. Primeiramente, o Conselho Deliberativo tem sua competência definida também de forma bastante vaga, não lhe sendo atribuído qualquer poder nem qualquer instrumento que possa tornar efetiva sua atuação, a não ser na forma de convênios. Sobre a forma de viabilizar a execução da unificação dos "serviços comuns" a lei, em seu art. 3º, parágrafo único, diz que será feita uma concessão do serviço a entidade estadual quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio venham a ser estabelecidos. O segundo ponto diz respeito ao não estabelecimento de parâmetros que possam respaldar a eleição de projetos e programas de interesse da região metropolitana.

A única forma de "impor" o planejamento metropolitano foi através o art. 6º que estabelece que "os municípios da região metropolitana que participaram da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias de empréstimos".

A lei não define, pois, a constituição de uma entidade metropolitana, suas formas jurídicas, seus objetivos, competência, instrumentos de ação, etc. Alguns autores falam da não definição de um novo poder, sob a forma de um Governo Metropolitano, na medida em que não se quiz interferir no sistema federalista brasileiro em que se definem competências para os governos Federal e Municipal e o poder do Estado é subsidiário.⁴

Algumas considerações devem ser tecidas com relação ao

tipo de instrumento jurídico escolhido, uma vez que Lei Complementar não é Ato Adicional, nem Ato Institucional. "Lei Complementar não é Lei Constitucional, no sentido de que pode, como a Constituição ou aqueles outros atos, organizar o Poder Nacional. Não é mesmo lei interpretativa da Constituição, como foi o Ato Adicional de 1840, nem emenda constitucional como temos tido várias na nossa história republicana, seja com esse nome, seja com o de Ato Institucional ou outro nome, como os decretos dos Governos Revolucionários que precederam à adoção das Constituições de 1891, 1934 e 1946... Mas a despeito da alta posição que lhe é conferida nessa hierarquia, persiste a sua falta de faculdade constituinte, ou seja a sua falta de poder para modificar a Constituição..."⁴

Nas características do tipo de instrumento jurídico escolhido residem as falhas na definição do que seria propriamente uma instituição metropolitana. Por isso a legislação parece estar mais calcada em prerrogativas para a instituição de um planejamento metropolitano e não, como se poderia desejar, no planejamento metropolitano apoiado em prerrogativas instituídas por atos normativos. Além do que não está definida a competência das diferentes esferas de poder em relação a este planejamento. Como diz Lordello de Mello, "em princípio a ação do Governo Federal se exercerá, predominantemente, no campo do planejamento econômico e social, buscando a integração das outras esferas de Governo e das entidades metropolitanas nos planos e programas nacionais de desenvolvimento. A ação planejadora do Estado-membro será eminentemente adaptadora e complementadora do que for feito a nível federal. No que tange aos chamados serviços sociais (educação, cultura, saúde, assistência social)

caber-lhe-ã, por muito tempo, a provisão de parte desses serviços nas regiões metropolitanas, concorrentemente com a União, os municípios e, possivelmente, as entidades metropolitanas".⁴

Ainda no sentido de institucionalizar o planejamento metropolitano, o Governo Federal, através o Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974, cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU. Tal comissão terá como atribuição principal "acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como o de acompanhar e avaliar a sua execução" (art. 1º). Pode-se depreender que a não definição mais precisa de aspectos concernentes ao planejamento metropolitano, expressos pela Lei Complementar nº 14, se deve a objetivos de garantir um enfoque geral de desenvolvimento regional e urbano, garantindo pela concorrência de um outro órgão, a CNPU, que comprometia qualquer iniciativa de um planejamento metropolitano a diretrizes emanadas pelo Governo Federal,

Isto está bem caracterizado quando se define a composição desta Comissão que é essencialmente inter-ministerial, ou seja, participam dela os representantes máximos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; do Ministério do Interior, do Banco Nacional da Habitação; Ministério dos Transportes; Ministério da Fazenda; Ministério da Indústria e Comércio e quatro membros escolhidos conjuntamente pela SEPLAN e Ministério do Interior. (art. 2º)

A CNPU é, portanto, órgão de apoio à ação do Governo Federal na aplicação de seus programas, quando estes implicam em diretrizes urbanas, na medida em que compete a esta entidade:

propor, normar e elabora instrumentos de ação necessários ao desenvolvimento urbano do País; acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas; propor as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, formulando as estratégias para a sua implementação e os objetivos a serem atingidos; articular-se com Ministérios, Superintendências de Desenvolvimento Regional e demais órgãos governamentais envolvidos com a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, de modo a assegurar a implementação compatibilizada dos programas e projetos estabelecidos. (art. 3º) Pretendeu-se com isso garantir aquelas primeiras propostas de planejamento local integrado, em que prevalece, no âmbito estadual e municipal, a partir de instrumentos de planejamento, políticas de alocação de recursos emanadas pelo poder central.

Concluindo, podemos dizer, que todo o sistema jurídico institucional criado para a implementação de um planejamento metropolitano, visou criar mais um canal para o aprimoramento do sistema nacional de planejamento. Preceituava-se uma ação planejada aos três níveis de governo, mas ditada pelos objetivos e diretrizes de um planejamento federal. Este parece ser o objetivo mais importante outorgado às entidades metropolitanas, ou seja, ser o instrumento para viabilizar, a nível local, as diretrizes nacionais para um planejamento econômico social. Tal perspectiva vai de encontro aos objetivos de crescimento econômico calcado nas economias de escala.

2.2 - O Planejamento Metropolitano no Estado do Rio de Janeiro

Na época em que foi promulgada a Lei Complementar nº 14, não foi possível incluir dentre as 8 Regiões Metropolitanas a Região do Grande Rio, segundo maior polo do país, em função

de problemas de natureza institucional, uma vez que esta metrópole incluía municípios de dois estados distintos - O Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara. Foi somente a partir da Lei Complementar nº 20, de 1 de julho de 1974, que trata da criação de Estados e Territórios e, no seu capítulo II, explicitamente da Fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara - (cognominada Lei da Fusão), que se criou dedicando a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Esta lei, em seu art. 20, incorpora todos os dispositivos da Lei Complementar nº 14 e cria, paradoxalmente apenas para a Região do Grande Rio, "... o fundo contábil para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, destinado a financiar os programas e projetos prioritários para a Região" (art. 21). Localiza ainda a formação deste fundo a partir de recursos de natureza orçamentária e extra-orçamentária destinados pelo Governo Federal, mediante a apresentação de planejamento adequado; produtos de operações de crédito internas e externas, observada a legislação federal pertinente; parcela dos recursos do ICM especialmente destinadas ao Município do Rio de Janeiro (como determina o art. 24 da mesma lei) a serem aplicadas para destinação aos serviços comuns da Região Metropolitana: e recursos de outras fontes, internas e externas (art. 21, parágrafo único).

Com isso quiz o Governo Federal dar um respaldo maior à integração dos dois Estados, localizando seus investimentos para impulsionar o processo institucionalizado pela Lei da Fusão. Os motivos que se referem à razão de natureza eleitoral, apontados por alguns analistas políticos como objetivo da Fusão não nos cabe aqui analisar, já que o móvel de qualquer modo nos

parece ter sido dar prosseguimento a uma estratégia de planejamento nacional, incorporando níveis de decisão menores (esferas estadual e municipal) a diretrizes econômico sociais emanadas pelo Governo Federal.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro seguiram-se uma série de decretos apoiados nas prerrogativas da Lei Complementar nº 20 e que visavam instituir o "modus operandi" do planejamento da região, e que em pouco transcedeu o que já havia sido definido em legislação anterior.

O Decreto Lei nº 1 de 15 de março de 1975, que cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é uma mera repetição do exposto na Lei Complementar nº 14.

O Decreto nº 15 de 15 de março de 1975, que dispõe sobre o Conselho Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, também não extrapola as decisões anteriores, a não ser quando define como competência do Conselho Deliberativo a prerrogativa de estabelecer normas sobre a execução, controle e fiscalização do planejamento dos serviços comuns e propor a fixação de tarifas (art. 4º, item III). Este decreto delega à Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - FUNDREM, a obrigatoriedade de prestar ao Conselho Deliberativo todo apoio técnico e administrativo necessário, ficando o dirigente da Fundação com funções de Secretário-Executivo deste (art. 5º, parágrafo único). Entretanto, se a FUNDREM está obrigada a apoiar as funções de competência do Conselho Deliberativo, por outro lado, as funções mais diretamente vinculadas à alocação de recursos financeiros, como gestão e programação, são de competência exclusiva daquele Conselho.

Quanto ao Conselho Consultivo, suas competências são de âmbito restrito já que a ele cabe sugerir, opinar e apresentar sugestões, quando solicitadas pelo Conselho Deliberativo. Trata-se, na verdade, de um fórum de debates dos representantes municipais, sob a presidência do Secretário de Planejamento do Estado.

O Decreto nº 61 de 15 de março de 1975, por sua vez, aprova o Regimento Interno do Conselho Deliberativo e, da mesma forma o Decreto nº 46 de 11 de abril de 1975, aprova o Regimento Interno do Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A FUNDREM, órgão diretamente vinculado ao sistema de planejamento do Estado, foi criada pelo Decreto-Lei nº 14 de 15 de março de 1975, com base na Lei Complementar nº 20, e se constitui em pessoa jurídica de direito privado. Cabe a ela, dentre outras atribuições, executar tarefas relacionadas com a elaboração e atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; coordenar programas e projetos de interesse dos municípios da Região; prestar assistência técnica aos municípios no exame de assuntos de interesse municipal, além de ser o órgão técnico para assessorar o Conselho Deliberativo, conforme descrito anteriormente.

Finalmente, o Decreto-Lei nº 263, de 22 de julho de 1975, dispõe sobre o Fundo Contábil para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: FCRM vinculando-o à FUNDREM, e que se destina a financiar programas e projetos prioritários para a Região (art. 1º).

Estabelece, também, que a FUNDREM acompanhará, controlará e avaliará as aplicações aprovadas pelo Conselho Deliberativo (art. 3º).

parágrafo único). Reconhece-se nesta resolução mais um instrumento de centralização de recursos, desta feita nas mãos do Estado, em que não se delega a nenhum dos organismos de gerência do planejamento metropolitano a responsabilidade direta pela aplicação dos recursos.

Pouco espaço foi deixado, inclusive, para opinar sobre o destino destes recursos. Delega-se o acompanhamento, mas não a possibilidade de qualquer interferência a nível das decisões de alocação de recursos. Cria-se um Fundo especial - FCRM, mas é como se apenas se fizesse uma escrituração paralela às demais, de responsabilidades do Estado.

A formulação do planejamento metropolitano estava, portanto, calcada na implementação pelo Governo Federal de um planejamento regional integrado aos objetivos e diretrizes de uma política nacional de desenvolvimento econômico. Se constitui assim em mais uma investida do poder central para viabilizar uma alocação de recursos dirigida para os polos de crescimento regional que garantiria a elaboração de critérios que não necessariamente deveriam se apoiar nas características de cada município, mas que atendessem a objetivos mais gerais em detrimento daquelas.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. - SINGER, Paul - Economia Política da Urbanização, Editora Civilização Brasileira, S.P. p. 70.
2. - BRANDÃO, Juarez R. - Desenvolvimento e Mudança Social , O Processo de Urbanização. s/d - pags. 19 a 21.
3. - Organização Administrativa das Áreas Metropolitanas, in V Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, Santiago do Chile, 20 a 28 de novembro de 1969, mimeo.
4. - LORDELLO, Diogo de Mello - Regiões Metropolitanas na Constituição Brasileira. Competência dos Três Níveis de Poder em Relação ao Planejamento Metropolitano (art. 164 da Constituição e Lei Complementar), Revista Brasileira de Administração Municipal, IBAM.

CAPÍTULO III - PLANEJAMENTO METROPOLITANO - PRÁTICAS POLÍTICO
INSTITUCIONAIS

I. O Planejamento do Estado do Rio de Janeiro - I PLAN-RIO

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, fez elaborar, logo no início da gestão do primeiro Governo da Fusão dos dois Estados - Guanabara e Rio de Janeiro - o I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro* que seguiu os moldes do planejamento a nível federal, instituindo o instrumento plano, a partir de Lei aprovada pela Assembléia do Estado. O I Plan-Rio abrange os períodos de 1976 a 1979 e, de acordo com a lei aprovada, dá prerrogativas ao Poder Executivo do Estado a adaptações a circunstâncias emergentes assim como sua atualização quanto a elementos quantitativos.

Denota ainda a intenção de elaborar Planos anuais que atualizarão e detalharão o primeiro, com características de operacionalização das propostas iniciais, o que permitiria também maior consistência à elaboração das propostas orçamentárias. O I Plan-Rio é, portanto, caracterizado como um plano de intenções (embora a retórica do plano o explicita como um planejamento pragmático - nova forma de planejar) na medida em que traça as políticas, mas sua materialização fica na dependência de características econômico financeiras "do momento" de sua apli

* Este plano sucedeu às "diretrizes para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro", documento aprovado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social, presidido pelo Governador do Estado.

cação.*

O Plano se auto qualifica por um instrumento de integração da realidade do Estado ("unificado e coerente com sua realidade social") e a política nacional de desenvolvimento (II PND). Trata-se de inovar uma prática de planejamento, cujo presuposto parte da existência de um processo de acomodação das diversas economias nacionais aos novos dados do quadro internacional. Refere-se, portanto, às condições de uma economia nacional abalada por impulsos externos (a situação internacional refletida a nível interno)**.

O conteúdo programático do plano se consubstancia num ideário que pretendeu ser único (inovador) como sistemática de planejamento e que pode ser assim compreendido:

- por desenvolvimento sócio-econômico entende-se elevar substancialmente a qualidade de vida da população; o desenvolvimento não é um fim em si mesmo, mas via para que se logre melhor seu nível de bem estar social, colocado em termos de sacrifícios para a população no sentido de alcançar a materialização das propostas;

* "... por outro lado coincide com uma iniciativa pioneira do Governo na área de planejamento que, além de sistema integrado e que opera de modo pragmático, já traduzido na viabilização de vultosos investimentos novos em programas e projetos dos setores públicos e privado, adota a prática, inédita no Brasil, dos planos anuais, que atualizarão e detalharão o I PLAN-RIO a cada ano, já a partir de 1976" - Mensagem do Governador do Estado para o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado.

** "as projeções quantitativas estão sujeitas a um considerável grau de incerteza";
 "... as cifras constantes do I PLAN-RIO, exceto as de curto prazo e as relativas a programas e projetos bem definidos e sujeitos a compromissos formais, constituem mero referencial, indicações de ordem de grandeza". - I Plan-Rio

- o planejamento da região será pragmático (definido como uma atividade permanente) um processo, que envolve desde a definição da estratégia de desenvolvimento econômico e social, seus objetivos, prioridades e instrumentos adequados para sua consecução, até a prática do acompanhamento da execução das medidas, programas e projetos que a materializam;
- o planejamento é tido como "método de governo", objetivando complementar o mecanismo de mercado;
- cabe ao sistema estadual de planejamento a proposição e compatibilização de medidas, programas e projetos que contemplam as prioridades determinadas pelo governo federal (portanto emanadas de uma única fonte - o poder central) a partir de principais carências presentes e potenciais da própria realidade social herdada e que se quer transformar.

O plano pretende ter uma grandeza em termos de definições que demonstraremos serem inviáveis, dado o nível governamental onde foi engendrado. Quer dizer que a proposta referendada em um planejamento integrado já indica a impossibilidade de se estabelecerem metas desvinculadas dos planos federais (mesmo porque, o Estado depende em muito do repasse de recursos oriundos da esfera federal) e, portanto dirigida pelas prioridades do Estado. Na realidade o plano traça diretrizes amplas, mas define estratégias muito aquém daquelas, na medida em que estas se calcam apenas em alocações de recursos já definidos a priori pelo Governo Federal. Isto se deve, em grande parte a que os governos estaduais, dentro da política tributária vigente dispõem de uma arrecadação ínfima (ICM - Imposto de Circulação de Mercadorias e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis), sendo que as demais contribuições de sua receita advêm de repasses do

Governo Federal (FPM - Fundo de Participação dos Municípios ; FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano; TRU - Taxa Rodoviária Única) *.

Dentre tudo o que foi descrito como pretensão do Plano enquanto instrumento de planejamento do Estado, reforçou-se, constantemente, a idéia de que as ações do Governo seriam um respaldo, um asseguramento para os investimentos privados na área.** Isto é bem coerente, do ponto de vista formal, na medida em que o móvel do Governo implantado pela Fusão (ou incumbido de implantá-la) estava em reforçar, ou melhor, tornar real, o Rio de Janeiro como segundo pólo de desenvolvimento nacional, (entendido como crescimento do setor industrial). Eram constantes naquela ocasião as afirmações, preocupações, quanto ao esvaziamento econômico do antigo Estado da Guanabara***.

A estruturação do Plano procurou contrapor às carências do Estado, caracterizado como região subdesenvolvida, a identificação de suas potencialidades. Avaliação esta que preten-

* Por sua vez os municípios dispõem de apenas 2 impostos: o de propriedade territorial urbano e o imposto sobre serviços.

** "É uma declaração pública e formal dos objetivos, meios e, em fim, da política geral de desenvolvimento governamental. Serve para orientar o setor privado, informando-lhe não apenas o que dele se espera, mas também do que fará o setor público enquanto agente do desenvolvimento..." (p.19) PLAN-RIO 1

*** "...dá-se no período, o que se convencionou chamar de 'processo de esvaziamento' da Guanabara. A tendência para a recuperação econômica, observada no início da década dos 70 - que coincide com o momento em que o país atinge taxas surpreendentes de crescimento econômico - não consegue apagar a idéia de que a região, uma das mais importantes do país, está com problemas. Volta à baila o tema da fusão, que de uma forma ou de outra esteve presente durante todo o período, às vezes de forma apenas latente, outras reinvidicado por segmentos específicos da sociedade. De especial relevo foi a participação que, nesse assunto, teve o empresariado carioca, especialmente aquele ligado ao setor industrial". BRASILEIRO 2

deu direcionar os investimentos públicos nas seguintes áreas: educação e cultura, saúde, saneamento, segurança, transportes (incluído para permitir a realização de novos investimentos na agropecuária, embora não se consiga identificar a efetividade de tal proposta), mineração, indústria, comércio, turismo. Por outro lado, a definição dos investimentos nestes setores se justifica por objetivos genéricos de ampliação do mercado de trabalho e elevação da Renda Interna.*

Por outro lado, a realização dos objetivos do planejamento estaria calcada numa "profunda reforma administrativa".**

É de se denotar que, para tanto, o próprio plano dedica capítulo exclusivo a Instrumentos Institucionais de Estímulo ao Desenvolvimento Empresarial (cap. VI).

A concepção que apoia as diretrizes de alocação de recursos no setor é reconhecidamente de caráter social, na sua forma de exposição, quando se explicita que as ações neste setor se dirigirão sobre a infra-estrutura econômico-social que, direta e indiretamente, redundará em grande proveito para as empresas existentes ou que venham a se instalar no Estado, seja pela repercussão dos investimentos sobre o nível da renda interna, ou pelas economias externas resultantes de mais e melhores estradas, transportes urbanos, rede escolar, de saúde, saneamento etc. Prevê-se, sobretudo, os investimentos em larga escala das empresas do setor público federal. Entretanto, ao delimi -

* "catalisando a consecução do objetivo-síntese do Governo e, portanto, do I PLAN-RIO, a elevação dos níveis de qualidade de vida da população do Estado..." - I Plan-Rio - p. 21.¹

** "que criou a base organizacional indispensável à estratégia de desenvolvimento em curso", em que se inclui notadamente "a articulação cada vez mais frutífera com o setor privado" - I Plan-Rio 1 - p. 21.

tar as diretrizes da área, estas nos parecem estar mais ao nível dos incentivos fiscais e financeiros direto às empresas privadas. Tal fato se explica pelas diferentes opções (estratégicas) apresentadas, quais sejam:

- criação do Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), cuja programação estava a cargo do CEDES (Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social), que autoriza o subsídio de juros e participações acionárias do Estado em projetos estratégicos para o desenvolvimento econômico e social prevendo um volume de recursos de 70 milhões (o que corresponde a 14,6% do total de investimentos na área para os 4 anos de governo) destinados à aplicação através do BD-Rio, apenas no ano de 1976.
- definição e institucionalização da sistemática para aproveitamento de créditos acumulados do ICM, que corresponde basicamente a incentivos fiscais para a transferência de empresas para o Estado.

As diretrizes e objetivos do Plano estão calcadas na Política Nacional de Desenvolvimento contida no II PND, numa tentativa de reforçar o planejamento integrado entre as três esferas de poder conforme traçado já pelo Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Coloca-se como preocupação maior a necessidade de coadunar-se com propostas de uma política de desenvolvimento econômico emanada pelo Governo Federal.*

O Plano, a nível de objetivos gerais e estratégicos, são

* "no mínimo em suas grandes linhas, para, inclusive, se habilitarem à captação de recursos financeiros da União, dentro de uma ótica de descentralização executiva de programas e projetos para o desenvolvimento econômico social" - I Plan-Rio¹ - p. 89.

faz compilar as diretrizes do II PND, ressaltando aquelas que mais se aplicam ao desenvolvimento do Estado. Tenta com isso, evidenciar um compromisso com o Governo Federal, ainda mais por que está definido como intenção deste o incentivo ao Estado do Rio de Janeiro como segundo polo de desenvolvimento do país.*

1.1 - Análise da Programação de Investimentos do Estado - (1976 1979) *

Pela distribuição dos investimentos programados para o Estado, no período, denota-se que 58,41% são investimentos em Desenvolvimento de Infra-Estrutura Econômica. O I Plan-Rio reconhece que sua existência não implica necessariamente em crescimento econômico, mas "sua ausência absoluta ou relativa, e a sua inadequação às solicitações de demanda, constituem sérias restrições à expansão das atividades e reduzem as possibilidades de integração espacial, tanto em termos físico-territoriais como econômico-sociais"¹. (p. 332)

Da programação em desenvolvimento da infra-estrutura econômica consta a alocação maciça em transporte (45,73%), objetivando-se, com isso, a melhoria da circulação de passageiros e cargas nos principais adensamentos urbanos do Estado, principalmente na RMRJ; a promoção da integração espacial nos níveis inter e intra regional; e a criação de condições para uma complementariedade efetiva entre as diferentes modalidades de transporte. Os recursos da área de transportes provinham das seguin

* "a criação de novo e poderoso polo de desenvolvimento industrial, através da Fusão - Guanabara - Rio de Janeiro, com vista a um equilíbrio econômico-geográfico superior no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte o que obviamente, tornar-se-á factível apenas se viabilizada, política e sócio-economicamente, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro..." - I PLAN-RIO¹ - p. 92.

** Ver Quadro I.

QUADRO I

I PLAN-RIO - INVESTIMENTOS DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL DEFINIDOS NO PERÍODO DE 1976/1979

Participação por Fonte de Recursos e por Programas

Cr\$1.000,00

PROGRAMAÇÃO	APLICAÇÃO POR FONTE DE RECURSOS (1)					
	TESOURO	%	OUTROS (2)	%	TOTAL	%
Desenvolvimento Industrial	372.500	77,85	106.000	22,15	478.500	1,91
Desenvolvimento Rural	182.140	39,55	278.382	60,45	460.522	1,83
Desenvolvimento dos Setores Terciários e Quaternários	1.192.737	87,16	175.653	12,84	1.368.390	5,45
Turismo	57.690	24,72	175.653	75,28	233.343	0,93
Intermediários Financeiros	1.132.000	100,00	-	-	1.132.000	4,51
Comércio	3.047	100,00	-	-	3.047	0,01
Desenvolvimento de Infra-Estrutura Econômica	3.062.920	20,89	11.596.673	79,11	14.659.593	58,41
Transporte	2.574.500	22,43	8.903.363	77,57	11.477.863	45,73
Energia	488.420	25,67	1.414.503	74,33	1.902.923	7,58
Comunicações	-		1.278.807	100,00	1.278.807	5,09

45

continua...

continuação do QUADRO I

P R O G R A M A Ç Ã O	A P L I C A Ç Ã O P O R F O N T E D E R E C U R S O S (1)					
	TESOURO	%	OUTROS (2)	%	TOTAL	%
Desenvolvimento dos Setores Sociais	3.548.807	66,96	1.751.372	33,04	5.300.179	21,12
Infra-Estrutura Social	3.077.743	66,34	1.561.716	33,66	4.639.459	18,49
Saúde	530.589	87,40	76.472	12,60	607.061	2,42
Saneamento	754.646	42,29	1.008.416	57,20	1.763.062	7,02
Habitação	246.300	41,51	347.000	58,49	593.300	2,36
Educação e Cultura	1.189.998	98,60	24.828	0,40	1.194.826	4,76
Educação Física e Desportos	61.800	53,83	53.000	46,17	114.800	0,46
Segurança	294.410	80,35	72.000	19,65	366.410	1,46
Promoção Social	471.064	71,29	189.656	28,71	660.720	2,63
Proteção Ambiental e Aproveitamento dos Recursos Materiais Naturais	185.560	95,05	9.654	4,95	195.214	0,78
Sistemas Centrais de Atividades Meio (3)	77.450	78,42	21.310	2,58	98.760	0,39
FUNDES - Programação a Cargo da SEPLAN	2.244.571	100,00	-	-	2.244.571	8,94

46

continua...

continuação do QUADRO I

PROGRAMAÇÃO	APLICAÇÃO POR FONTE DE RECURSOS (1)					
	TESOURO	%	OUTROS (2)	%	TOTAL	%
FCRM - Programação a Cargo da FUNDREM	293.700	100,00	-	-	293.700	1,17
TOTAL	11.160.385		13.939.044		25.099.429	100,00

- 1) - exclusive despesa de capital para manutenção
- 2) - incluem transferências federais, operações de créditos internos, e sistemas e recursos próprios dos órgãos da Administração Indireta
- 3) - referem-se aos Sistemas: Estadual de Planejamento; de Administração Financeira e Contabilidade; e de Administração Geral, de Pessoal e Material.

fonte: SECPLAN

QUADRO II
PROGRAMAS E PROJETOS - REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO
APLICAÇÕES DO CEDES - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
EXECUÇÃO - I PLAN-RIO - 1975/78

Cr\$ 1.000.00

PROGRAMA/PROJETO	APLICAÇÕES	%	MUNICÍPIOS	TOTAL ESTADO	APLICAÇÃO ESTADO/ APLIC. R.M.
Desportos	113.370	0,48		113.370	0,37
	83.870	0,36	R.J.		0,28
	29.500	0,12	Niterói		0,09
Saúde e Assistência Social	739.387	3,16		1.262.474	4,18
	477.728	2,04	R.J.		1,58
	3.822	0,02	Itaguaí		0,01
	6.124	0,03	S.Gonçalo		0,02
	110.100	0,46	Niterói		0,36
	141.613	0,61	R.M.		0,47
Saneamento e Proteção Ambiental	964.492	4,12		1.896.716	6,28

48

continua...

continuação do QUADRO II

PROGRAMA/PROJETO	APLICAÇÕES	%	MUNICÍPIOS	TOTAL ESTADO	APLICAÇÃO ESTADO/ APLIC.R.M.
	206.645	0,88	R.M.		0,01
	398.289	1,70	R.J.		1,32
	8.797	0,04	Maricã		0,03
	744	0,01	Mangaratiba		0,00
	17.270	0,07	Nilópolis		0,06
	253.475	1,08	Niterói		0,84
	1.822	0,01	Petrópolis		0,01
	16.547	0,07	Magé		0,05
	60.803	0,26	Duque de Caxias		0,20
Educação e Cultura	634.424	2,71		1.866.651	6,18
	106.316	0,45	R.M.		0,35
	427.441	1,83	R.J.		1,41
	41.670	0,18	Niterói		0,14
	15.500	0,07	Duque de Caxias		0,05
	6.825	0,03	Magé		0,02
	5.000	0,02	Mangaratiba		0,02
	16.815	0,07	Nilópolis		0,02
	5.500	0,02	Nova Iguaçu		0,06
	4.000	0,02	Petrópolis		0,01
	356	0,00	São Gonçalo		0,00
	5.000	0,02	São João Meriti		0,02

continuação do QUADRO II

PROGRAMA/PROJETO	APLICAÇÕES	%	MUNICÍPIOS	TOTAL ESTADO	APLICAÇÃO ESTADO/APLIC. R.M.
Transporte e Sistema Viário	16.977,226	72,58		19.578.209	64,85
	23.319	0,12	R.M.		0,09
	16.836.570	71,98	R.J.		55,77
	47.440	0,20	Duque de Caxias		0,16
	6.047	0,03	Magé		0,02
	32.522	0,14	Nova Iguaçu		0,10
	8.259	0,03	São Gonçalo		0,03
	19.069	0,08	Nilópolis		0,06
Gás canalizado	600.140	2,57		600.140	1,99
	563.983	2,42	R.J.		1,87
	36.157	0,15	Duque de Caxias		0,12
Energia Elétrica	33.561	0,14		967.517	3,20
	31.220	0,13	R.M.		0,10
	51	0,0	Magé		0,0
	253	0,0	Maricã		0,0
	2.000	0,01	Niterói		0,01
	37	0,00	Petrópolis		0,0

50

continua...

continuação do QUADRO II

PROGRAMA/PROJETO	APLICAÇÕES	%	MUNICÍPIOS	TOTAL ESTADO	APLICAÇÃO ESTADO/ APLIC.R.M.
Segurança Pública	166.039	0,71		307.753	1,02
	134.476	0,57	Rio de Janeiro		0,44
	2.319	0,01	Niterói		0,01
	16.686	0,07	Nova Iguaçu		0,01
	2.500	0,02	Magé		0,03
	10.058	0,04	São João Meriti		
Habitação Popular	2.587.983	11,06		2.670.062	8,84
	412.730	1,76	R.M.		1,37
	2.135.930	9,13	R.J		7,07
	6.500	0,03	Niterói		0,02
	15.856	0,07	Nova Iguaçu		0,05
	16.817	0,07	São Gonçalo		0,05
	150	0,00	São João Meriti		0,0
Agricultura	154.138	0,66		393.785	0,01
	20.319	0,09	R.M.		0,07
	20.275	0,09	R.J.		0,07
	80.131	0,34	Itaguaí		0,26
	73.413	0,14	Niterói		0,11

51

continua...

continuação do QUADRO II

PROGRAMA/PROJETO	APLICAÇÕES	%	MUNICÍPIOS	TOTAL ESTADO	APLICAÇÃO ESTADO/ APLIC.R.M.
Indústria e Turismo	420.225	1,80		531.428	1,76
	109.146	0,47	R.J.		0,36
	13.805	0,06	Duque de Caxias		0,04
	289.042	1,24	Nova Iguaçu		0,96
	5.232	0,02	Niterói		0,02
	3.000	0,01	Mangaratiba		0,01
TOTAL	23.390.985	100%	77,48	30.188.105	

Fonte: SEC PLAN

QUADRO III

PROGRAMAS E PROJETOS - REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

APLICAÇÕES ANUAIS APROVADAS PELO CONSELHO DELIBERATIVO DA R.M.R.S.

FONTE: FCRM

POSIÇÃO EM 31.12.78

Cr\$ 1.000,00

DISCRIMINAÇÃO	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	TOTAL	%
Serviços Comuns	261.080	77,48	171.319	53,80	480.432	69,54	839.387	82,30	1.752.218	74,2
Planejamento Integrado do Desenvolvimento Econômico e Social (Plan. Interno) e uso do solo	11.080	3,29	2.260	0,71	18.492	2,68	51.697	5,10	83.537	3,53
Saneamento e proteção ambiental	-		36.607	11,50	15.471	2,24	220.790	21,75	272.868	11,55
Transporte e sistema viário	250.000	74,19	132.444	41,59	446.469	64,62	566.900	55,85	1.395.813	59,12
Gás canalizado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros Serviços	75.900	22,52	147.131	46,20	210.426	30,46	175.688	17,30	609.145	25,8

53

continua...

continuação do QUADRO III

DISCRIMINAÇÃO	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	TOTAL	%
. educação e assistência social	-		20.000	6,28	29.070	4,21	-		49.070	2,08
. saúde	35.900	10,65	12.815	4,02	145.741	21,10	64.999	6,4	259.456	10,98
. segurança pública	40.000	11,87	108.316	34,01	18.083	2,62	42.119	4,15	200.518	8,83
. recreação e lazer	-	-	6.000		7.032	1,02	3.070	0,31	16.102	0,69
. habitação urbana	-	-	-	1,89	10.000	1,44	-		10.000	0,43
. proteção e preservação do patrimônio	-	-	-		500	0,07	-		500	0,02
. serviços de utilidade pública	-	-	-		-	-	65.500	6,45	65.500	2,78
T O T A L	336.980	100%	318.450	100%	690.858		1.015.075	100%	2.361.363	100%
Incremento Anual	-	-	- 0,05		+ 1,17		+0,47			

fonte: FUNDECAM

QUADRO IV

PROGRAMAS E PROJETOS - REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

SIÇÃO EM 31.12.78 - APLICAÇÕES

ENTE DE RECURSOS: FCRM

Cr\$ 1.000,00

PROJETO/PROGRAMA	MUNICÍPIOS											
	R.M.	%	R.J.	%	D.C.	%	Itag.	%	Itag.	%	Ma	
Serviços Comuns	135.112	46,49	678.724	70,38	135.447	94,70	16.780	100%	11.643	99,16	20.1	
Plan. Integrado do Desenv. Econ. e Social - Planej. Metropol. e Uso do Solo	82.698	28,27	22.000	2,28	-	-	-	-	-	-	-	
Saneamento e proteção ambiental	52.414	17,92	234.709	24,34	28.688	788	4,64	-	-	-	-	
Transporte e Sistema Viário	-	-	422.015	43,76	106.809	16.002	93,36	11.543	99,16	20.1		
Doutros Serviços	157.403	53,81	285.606	29,62	7.583	5,30	-	-	98	0,84	6.0	
Educação e assistência social	-	-	2.416	1,69	2.416	1,69	-	-	-	-	5.9	
saúde	14.520	4,96	143.474	14,88	1.717	1,20	-	98	0,84	-		
segurança pública	142.883	48,05	62.184	6,45	3.450	2,41	-	-	-	-		
habitação urbana	-	-	10.000	1,04	-	-	-	-	-	-		
recreação e lazer	-	-	4.448	0,46	-	-	-	-	-	-		
proteção e preservação do patrimônio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
serviços de utilidade pública	-	-	65.500	6,79	-	-	-	-	-	-		
TOTAL	292.515	100%	964.330	100%	143.030	100%	16.780	100%	11.641	100%	26.1	

ONTE FUNDA

	%	Mang.	%	Maricã	%	Nilóp.	%	Niter.	%	N. Iguaçú	%	Parac
44	76,83	10.117	82,56	23.198	93,06	10.388	100%	93.054	81,81	146.042	77,95	4.009
	-	-	-	-	-	-	-	679	0,59	-	-	-
	-	-	-	-	9.688	93,26	-	360	0,31	21.717	11,52	77
44	76,83	10.117	82,56	23.198		700	6,73	92.915	80,90	125.225	66,43	3.83
75	23,17	2.137	17,44	460	1,94	-	-	20.896	18,19	41.567	22,05	42
77	22,80	2.000	16,32	386	1,63	-	-	-	-	38.291	20,31	-
98	0,37	62	0,51	62	0,26	-	-	15.218	13,25	-	-	5
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	56,78	4,94	3.001	1,59	36
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	265	0,14	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	75	0,61	12	0,05	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	100%	12.254	100%	23.658	100%	10.388	100%	114.850	100%	188.499	100%	5.031

	Petróp.	%	S.Gonç.	%	S.J.Mer.	%	Projeto integrado	%	TOTAL	%
91,61	55.030	99,82	38.982	100	7.717	91,86	363.531	80,85	1.752.218	74,2
-	-	-	-	-	-	-	-	-	83.537	3,53
15,38	7.900	14,33	38.982	100	1.038	12,36	-	-	272.868	11,55
5 76,23	47.130	85,49	-	-	6.679	79,50	363.531	80,85	1.395.813	59,12
2 8,39	98	0,18	-	-	684	8,14	86.126	19,15	609.145	25,8
-	-	-	-	-	-	-	-	-	49.070	2,08
1,13	98	0,18	-	-	-	-	85.979	19,12	259.455	24,97
7,26	-	-	-	-	684	-	-	-	208.518	8,83
-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.000	0,43
-	-	-	-	-	-	8,14	-	-	16.102	0,69
-	-	-	-	-	-	-	147	0,03	500	0,02
-	-	-	-	-	-	-	-	-	65.500	2,78
55.128			38.982		8.401	100%	449.657	100%	2.361.363	100%

tes fontes: Taxa Rodoviária Única (TRU) ; Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCGL)*; receitas próprias da Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais (CODERTE) e da Companhia de Transportes Coletivos (CTC) que correspondem a 77,57% do total de investimentos programados. Apenas 22,43% dos recursos provinham do Tesouro do Estado, ou seja, de receitas próprias, o que indica uma estratégia de desenvolvimento do interesse do planejamento econômico definido a nível federal. Na ocasião pretendia-se ainda contar com recursos adicionais do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU).

Para a Região Metropolitana já estavam definidos, além dos recursos para a Companhia do Metropolitano-METRÔ, a programação do PAIT (Programa de Ação Integrada de Transportes na Região Metropolitana) e projetos de terminais e vias expressas.

Embora o Plano justificasse o volume de recursos na área de transportes por razões eminentemente sociais, podemos supor que os deslocamentos de que se fala, ou seja, casa-traba -

* estas são fontes de recursos que se centralizam no Governo Federal e são repassados aos Estados e Municípios em função da arrecadação e de parâmetros populacionais. Nesta época a alocação destes recursos era feita mediante orientações rígidas, emanadas do poder central que, através da distribuição de cotas correspondentes, exigia direcionar os investimentos com base na retórica do planejamento integrado. A partir de 1980 foram introduzidas uma série de reformas neste procedimento, desvinculando de aprovação municípios menos populosos, o que faz parte de uma estratégia de desburocratização adotada desde então.

** "a crítica situação de transportes e de circulação viária na RMRJ, com reflexos na qualidade de vida de seus habitantes, obrigados a uma longa mobilização diária nos seus deslocamentos pendulares..." -I Plan-Rio1 - p. 438.

lho* tenham influências sobre a qualidade de vida da população e reflexos sobre a produtividade do sistema econômico. Entretanto, os programas de alocação de recursos indicam uma concentração de investimentos em infra-estrutura de transportes precisamente no núcleo da região, em detrimento não só do restante do Estado como com relação à própria Região Metropolitana. É bem verdade que os objetivos de integração intra-urbana foram deixadas para o PAIT, mas que dispõe de um volume infinitamente menor de recursos. Uma outra característica da alocação de recursos foi a destinação para o METRÔ, tendo em vista que o Governo Federal garantiria de antemão investimentos externos.

Na ocasião já se definia a aplicação de 75%, dos investimentos previstos na área de transportes, para manter as obras do METRÔ.

A programação de desenvolvimento dos Setores Sociais é aquela que recebeu o segundo maior volume de recursos, ou seja, 21,12% dos investimentos totais, portanto muito aquém dos percentuais garantidos para a área de transportes (que faz parte da programação de Desenvolvimento da Infra-Estrutura Econômica). Entretanto, vale ressaltar que, nesta área, os investimentos próprios do Estado, foram da ordem de 55,96%, portanto definido como de seu estrito interesse, uma vez que o Governo Federal participaria com menos de 50%, baixando substancialmente esta participação para as áreas de saúde (12,6%), educação e cultura

* típicos de centro-periferia das grandes cidades brasileiras, em que o modelo de organização espacial requer deslocamentos das camadas menos beneficiadas e que só encontram o acesso à moradia na periferia.

(0,4%) e segurança (19,65%).

Dentre os objetivos definidos em plano comprometeu-se o Estado a atender prioritariamente às áreas menos favorecidas, onde prevalescessem as maiores carências de serviços de saúde e educação, habitação, sendo que 7,02% dos investimentos nesta programação fluíram para a área de saneamento, equilibrando-se os demais dispêndios. Mais uma vez ficam garantidos o maior volume de recursos a serem aplicados na RMRJ, justificando-se porque, "além de conter a maior parcela da população estadual, apresenta níveis de carência e taxas de incidência de doenças transmissíveis elevadas"; na área de saneamento, o programa concentrar-se-á mais uma vez na Região Metropolitana e Baixadas Litorâneas*, define ainda a continuidade de projeto de coleta e destinação final de esgotos em execução na Cidade do Rio de Janeiro e ainda, que tais obras deverão beneficiar também os municípios de Niterói e São Gonçalo;** na área de habitação foram definidos a priori, investimentos em cinco conjuntos habitacionais, todos no município do Rio de Janeiro, sendo que, destes,

* nesta área a programação foi concebida com o suporte do Sistema Financeiro de Saneamento, ou seja, financiamento do BNH e Fundo de Financiamento de Águas e Esgotos, integradas aos objetivos do PLANASA-Plano Nacional de Saneamento, que obrigava a concessão dos serviços de água e esgotos dos municípios às companhias estaduais.

** na realidade dos investimentos realizados no período de implementação do I Plan-Rio, temos que nesta área de saneamento e proteção ambiental, Niterói receba apenas 0,8% e o Rio de Janeiro 1,32% do total de investimentos nas áreas econômicas e sociais, sendo que São Gonçalo não foi sequer contemplado. Com relação aos investimentos metropolitanos (cuja fonte de recursos é o FCRM), São Gonçalo recebeu 14,28% do total de recursos destinados ao setor de saneamento e proteção ficando o município do Rio de Janeiro com 86,02%. (QUADRO II e III).

2.347 unidades habitacionais já tinham assegurados recursos do BNH, denotando que a Região Metropolitana concentraria os esforços do governo porque, segundo o plano, este município, juntamente com os centros regionais mais dinâmicos, é foco de atração de maior contingente migratório de baixo poder aquisitivo; os investimentos em educação e cultura por sua vez foram programados de modo mais uniforme por todo o Estado, não privilegiando especificamente a RMRJ; a área de segurança pública procura concentrar seus investimentos no município do Rio de Janeiro e nos demais da RMRJ, objetivava a elevação dos níveis de segurança pública destacadamente naquela região; na área de promoção social o trabalho está dirigido para o desenvolvimento comunitário, com ênfase nas áreas mais carentes da RMRJ, especialmente, nos municípios da Baixada Fluminense e Rio de Janeiro.

2. O Planejamento Metropolitano e sua Inserção no Planejamento do Estado

O esforço em definir diretrizes e estratégias para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, já a nível do planejamento estadual, se deu muito porque aquela região era pensada como centro propulsor do crescimento de todo o Estado.

Dentro desta perspectiva não há que se desprezar que o capítulo de Desenvolvimento Regional que integra o I PLAN-RIO se dedique quase que integralmente a estratégias de desenvolvimento da Região Metropolitana e que irá se constituir no único instrumento de planejamento da Região. O Planejamento Integrado do Desenvolvimento Econômico e Social que teria sido o Plano metropolitano (detalhamento do I Plan-Rio cuja realização era de incumbência da FUNDREM) nunca foi realizado.

A par disso, o sub-item de Política e Programação para a Ação Regional tem no seu preâmbulo explícita a necessidade de promover maior integração econômica em relação ao polo metropolitano para garantir o desenvolvimento econômico e social mais equilibrado do Estado como um todo e reconhece que "em maior ou menor proporção, as diversas regiões do Estado participam da faixa do entorno da metrôpole" (p. 263).

Os pressupostos do planejamento metropolitano, definidos no I PLAN-RIO, observavam ser a criação da Região Metropolitana uma maneira de resolver as contradições do desenvolvimento daquela metrôpole. Esta reconstituiria em instrumento de implantação do planejamento integrado a perspectivas estaduais e nacionais (federais), que se calcam em duas posturas fundamentais e diametralmente opostas:

1. "o descompasso entre a expansão da economia da metrôpole e o crescimento da população acentuou o desnível entre o Núcleo Metropolitano, principalmente o município do Rio de Janeiro, e os municípios periféricos, fazendo com que os problemas de sua Região Metropolitana aumentassem, refletindo-se em progressiva deterioração da qualidade de vida de seus habitantes"¹.
2. a necessidade de aumentar o volume de recursos destinados à RMRJ não se justifica pela concentração populacional que, segundo o Plano, indicou declínios na participação da renda nacional*, mas, antes pelo contrário, na necessidade de ace-

* sua participação na formação da renda nacional interna, superior a 16% em 1950, caiu para menos de 13% em 1969 - "enquanto sua população apresentava taxas de crescimento superior às do Estado do Rio de Janeiro e Região Sudeste, a renda interna da metrôpole cresceu menos do que a do Estado do Sudeste e a do País", p. 143.

lerar o processo de deslocamento das funções industriais para a região, revertendo o que se chamou de declínio no dinamismo da economia metropolitana, decorrente da escassez de áreas adequadas, do alto custo dos terrenos no município do Rio de Janeiro e da acentuada carência de infra-estrutura na periferia, que fizeram com que as indústrias preferissem instalar-se em São Paulo e outros Estados.

Portanto, estas colocações se tornam dúbias quanto às estratégias para dirigir o crescimento da Região, na medida em que embora não se deseje aumentar o hiato entre o crescimento desta e o restante do Estado, reconhecesse naquela, o polo de desenvolvimento do próprio Estado, caindo por terra as perspectivas de um desenvolvimento regional equilibrado que faz, parte das estratégias de planejamento a nível federal (II PND) e totalmente assimiladas, a nível pragmático, pelo planejamento do Rio de Janeiro. O que ficou bastante claro na política expressa de alocação de recursos que centra os investimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro como esforço de desenvolvimento econômico e social de todo o Estado, além dos objetivos de conter as migrações para a Região Metropolitana, (cujo incremento dos fluxos migratórios foi considerado função do esvaziamento econômico do restante do Estado), contrapõe-se com a perspectiva de acelerar o crescimento econômico da Região para, da mesma forma, absorver seu contingente populacional na melhoria da qualidade de vida.

A concepção de um desenvolvimento regional (Estadual) se centrou, portanto, no incremento de potencialidades próprias da RMRJ, ao lado do combate a suas carências.

Embora as concepções de planejamento metropolitano es-

tivessem calcadas na institucionalização do Planejamento Integrado do Desenvolvimento Econômico e Social (Lei Complementar nº 14), estratégias traçadas pelo planejamento estadual induziram a processos opostos. Ou seja, estas na realidade esboçavam uma perspectiva de reforçar o polo de maior crescimento do Estado (a Região Metropolitana) e assim viabiliza velhas propostas de centralização do crescimento econômico para subsequente distribuição no espaço regional.

2.1 - A FUNDREM como Experiência de Planejamento Metropolitano

A FUNDREM, entidade criada para desempenhar funções de apoio técnico e administrativo do planejamento metropolitano, se incumbiu, logo de início, de criar uma base normativa condizente com as demandas sociais, econômicas e políticas que se apresentavam, objetivando viabilizar uma prática sistemática de planejamento regional.

Tal necessidade se deu em função do estágio em que se encontrava a normatização do planejamento, na Região, que evidenciava um descompasso muito grande entre práticas de planejamento existentes no núcleo metropolitano e a quase inexistência de qualquer instrumento nos municípios que compõem sua periferia (à exceção de Niterói e Duque de Caxias, que já contava com Planos Diretores feitos sob o patrocínio do SERFHAU).

O município do Rio de Janeiro, cuja dinâmica de expansão interna foi responsável direta ou indiretamente pelas transformações estruturais e espaciais de sua periferia, já contava com instrumentos de planejamento ao nível do desenvolvimento urbano, de forma abrangente (como o plano Doxiadis* e outros que

* que já se constituiu em experiência de normatizar o desenvolvimento urbano integrado, conforme exigência dos planos federais a partir da década de 60. Da mesma forma que os Planos Diretores de Niterói e Duque de Caxias patrocinados pelo SERFHAU

se seguiram a este) bem como uma legislação urbanística própria (Decreto-Lei nº 6.000 de 1937) que serviram como suporte às transformações urbanas que se verificaram. Assim, o processo de especialização do centro da cidade, a expansão residencial para a zona sul, o crescimento da zona residencial suburbana e o conseqüente processo de periferização (em função da estratificação social do espaço) em direção aos municípios vizinhos, já se encontravam, de certa forma, enunciados nas diretrizes urbanísticas que informavam aquela legislação.

O Órgão metropolitano desde os primeiros anos de sua implantação desenvolveu trabalhos visando não só a diagnosticar os problemas urbanos existentes nos municípios, como também a oferecer respostas palpáveis a nível do planejamento local (municipal). Para tanto, como consequência de convênios de assistência técnica firmados entre as partes foram elaborados Planos Diretores para todos os municípios da região (exceto Rio de Janeiro e Niterói, que contavam com recursos técnicos próprios); cujos produtos eram Projetos de Lei de Zoneamento. Esta era uma tentativa de regulamentar proposições do planejamento metropolitano usando instrumento de controle urbanístico de competência do município uma vez que o órgão metropolitano não dispunha de capacidade normativa própria.

Entretanto, nem sempre a FUNDREM conseguia fazer passar estes projetos de lei pelas Câmaras de Vereadores, dado que estas propostas eram tidas como uma interferência do poder estadual em assunto de estrita competência municipal (que é o controle do uso do solo). Foi tentada, então, a partir da Portaria nº 46 de 1979, baixada pelo Governador do Estado, conter qualquer iniciativa do poder municipal na aprovação de projetos

de edificações ou mudanças na legislação urbanísticas existente, sem que se passasse pelo "crivo" (aprovação e/ou apreciação) do Conselho Deliberativo, até que se elaborasse o Macro Zoneamento da Região. Tal procedimento mostrou-se inviável, mesmo porque uma portaria tem poder de regulamentação apenas em âmbito interno à administração do Estado.

Por outro lado, o município do Rio de Janeiro avançou bastante no controle de seu crescimento espacial. Em 1976, foi baixado o Decreto nº 322, Regulamento de Zoneamento que modificava e complementava o contido no Decreto "E" nº 3.800 (aprova os regulamentos complementares à Lei de Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara), sendo que, um ano depois, foi elaborado o Plano Urbanístico Básico - PUB-RIO, que estabelece as diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano do município.

O PUB-RIO foi elaborado para se constituir em instrumento básico para o planejamento do município núcleo da região. É um plano voltado para a definição de diretrizes para o desenvolvimento da estrutura urbana local (de abrangência físico-institucional), encarregando às esferas de governo superiores-federal e estadual o desenvolvimento das diretrizes gerais. Embora reconheça as problemáticas sócio-econômicas da periferia do núcleo metropolitano e mesmo a ingerências destas no município-núcleo, o plano não pretende ser indutor de padrões do crescimento metropolitano. Se a nível das diretrizes gerais o PUB se coaduna com o I PLAN-RIO e II PND, a nível de Diretrizes setoriais não há uma preocupação expressa em compatibilizar-se com as diretrizes do planejamento metropolitano contido naqueles. Ao colocar o Rio de Janeiro como polo da Região Metropolitana, cons

tata sua "dependência" em relação às ações e decisões de outros níveis de governo, e como tal intenta "substituir as ações isoladas e casuísticas por programas integrados e articulados à política urbana nacional".

Assim, podemos concluir que, a par da impraticabilidade demonstrada pelos instrumentos disponíveis para sistematizar a normatização do planejamento metropolitano (a cargo da FUNDREM) incrementa-se mais e mais, o controle do crescimento do núcleo da Região. Este controle, embora de características eminentemente locais, dirige o crescimento espacial de toda a região, uma vez que se reconhece ser o município do Rio de Janeiro indutor do processo de metropolização.

2.2 - Análise dos Investimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - (1975-79)

Esta análise se refere aos investimentos efetivamente alocados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro no período de 1975 a 1979, consiste tanto das aplicações do Governo do Estado, através do CEDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - como aqueles oriundos do FCRM - Fundo Contábil da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - fundo de recursos específicos para aplicação na Região.

Dentre os recursos distribuídos pelo Estado (setores econômico e social) 96,48% couberam a investimentos na Região Metropolitana como um todo, sendo a seguinte distribuição:

- saúde e assistência social - 4,18%
- desportos - 0,37%
- saneamento e proteção ambiental - 6,28%
- educação e cultura - 6,18%
- transportes e sistema viário - 64,85%

- gás canalizado - 1,99%
- segurança pública - 1,02%
- habitação popular - 8,84%
- agricultura - 0,01%
- indústria e turismo - 1,76%

(ver Quadro II)

Particularmente, o Município do Rio de Janeiro absorveu 70,17% de todos os investimentos alocados na Região.

Denota-se que o setor de transportes e sistema viário foi privilegiado com 64,8% do total de investimentos do Estado, sendo que, apenas o município do Rio de Janeiro contou com 55,77%. É interessante notar que não houve qualquer plano específico de transportes que orientasse a alocação desses recursos, ou que servisse de aporte para uma definição mais precisa dos projetos que foram realizados no período. (Quadro II)

O setor de transportes contou ainda com 59,12% do total de investimentos do FCRM, configurando-se a mesma situação, em que o município do Rio de Janeiro recebeu 30,23% daquele percentual. Ainda desta vez não foi elaborada, a nível metropolitano, qualquer plano que justificasse a alocação destes recursos, a não ser o "Plano de Circulação da Baixada Fluminense" e, curiosamente, os investimentos que se localizaram nesta sub-região corresponderam a apenas 17,15% do total de investimentos metropolitanos no setor. (Quadro III e IV)

Embora o I PLAN-RIO pretendesse como objetivo síntese a melhoria da qualidade de vida da população, o setor saúde e assistência social corresponde a 4,18% do total de investimentos do Estado, sendo que na RMRJ foram alocados 3,16% daquele percentual e, do FCRM o volume de recursos correspondeu a 10,98%

ainda que se deva ressaltar o fato de que, em termos numéricos o Estado investiu mais de Cr\$479.932.000,00 do que o FCRM. Ressalta-se que a área de saúde não era de estrita competência do planejamento metropolitano, pois conforme estabelecido por lei, não se inclui nos "serviços comuns metropolitanos". (Quadros II e III)

É interessante notar que dentre os serviços comuns metropolitanos, o gás canalizado não contou com qualquer apoio do órgão metropolitano, tendo recebido recursos apenas do Estado - 1,99% do total de investimentos, sendo que 1,87% foram destinados ao município do Rio de Janeiro. Os serviços comuns como um todo receberam do FCRM 72,2% do total de investimentos tendo o planejamento integrado do desenvolvimento econômico social, em cuja programação se incorporou o controle do uso do solo, recebido um percentual de 3,53%, localizando-se estes investimentos apenas nos municípios do Rio de Janeiro e Niterói e obviamente, na Entidade Metropolitana (FUNDREM) que recebeu 99,9% destes recursos. (Quadro IV.) Assim sustentou-se o planejamento metropolitano com o desenvolvimento de atividades de estudos e pesquisas* e assistência técnica aos municípios integrantes da região.**

Como se vê a atividade de planejamento metropolitano desenvolvida pela FUNDREM contou com apoio substancial em termos de recursos financeiros. Entretanto, na ausência de infor-

* foram realizados os seguintes projetos: cartografia, organização espacial metropolitana-política de localização industrial alternativas de expansão urbana: reurbanização x reedificação evolução urbana; melhoria de circulação da baixada fluminense macrozoneamento da região metropolitana do Rio de Janeiro; estratégia global de desenvolvimento; políticas públicas municipais da região metropolitana do Rio de Janeiro: sua inserção no espaço econômico e social brasileiro. ** programação e execução orçamentária; elaboração e implementação de planos de governo; elaboração e acompanhamento de planos diretores; modernização administrativa; cadastros municipais; treinamento de servidores municipais em serviço e, especialmente assistência técnica a programação de recursos transferidos, em estreita contato com a Secretaria de Planejamento do Estado.

mações sistematizadas e de planos anteriores que tratassem a região como um todo, os estudos e projetos só puderam ser concluídos em 1979, quando todo o volume de recursos de que falamos já haviam sido investidos, o que faz supor a total falta de respaldo técnico de que se revestiu sua alocação, inclusive, em termos de distribuição no espaço metropolitano. Vale ressaltar que grande parte daqueles recursos foram aprovados pelo Governo Federal, através de organismos como CNPU-Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas; EBTU- Empresa Brasileira de Transportes Urbanos; DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, e outros, já que se tratavam de recursos vinculados.

Grande parte das atividades da própria FUNDREM, foram aquelas de assistência técnica para o planejamento da transferência de recursos vinculados, apoiando os municípios na identificação dos "projetos prioritários", (mas que se justificassem como de interesse do planejamento integrado da região, e em perfeito entrosamento com as prioridades dos planejamentos estadual e federal)e,consequentemente assistindo na elaboração da programação orçamentária do município (considerada como instrumento de execução do planejamento, segundo institui o Decreto--Lei nº 200). A assistência técnica para recursos transferidos buscou assessorar as Prefeituras na elaboração, análise e reformulação dos programas de aplicação do FPM - Fundo de Participação dos Municípios, TRU - Taxa Rodoviária Única; FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e FRN - Fundo Rodoviário Nacional além de acompanhar a execução de projetos de financiamento através da parcela de vinculação metropolitana (recursos estes do FCRM, formado a partir de transferência pelo Governo Federal de

10% do FPM de cada município integrante da Região, conforme disposição do Governo Federal). Em 1978, o total destes recursos foi da ordem de Cr\$17.811,645,00 (0,8% do total de investimentos do FCRM).

Estes recursos eram aplicados em cada município, (sua cota correspondente) a partir de solicitações apresentadas pelos mesmos através de ofício ao Presidente da FUNDREM, não se determinando no período qualquer interferência daquele órgão na definição dos projetos. Na realidade não se objetivou dar um caráter de aplicação a estes recursos que envolvesse a realização de um projeto de interesse metropolitano.

Alguns setores como: desportos, energia elétrica, agricultura, indústria e turismo, só receberam investimentos do Estado, sendo que, em volume de recursos, cerca de Cr\$574.363.000,00 correspondendo a quase duas vezes os investimentos metropolitanos - originários do FCRM - em áreas de desenvolvimento social (educação e assistência social e saúde - Cr\$308.525.000,00).
(Quadros II e III)

Quanto aos recursos alocados no setor de habitação urbana (popular) o Estado contribuiu para a área metropolitano com 8,84% do total de seus investimentos nas áreas econômico e social (Cr\$2.587.983.000,00) sendo 7,07% dirigidos para o município do Rio de Janeiro. Já o FCRM dirigiu suas aplicações naquele setor apenas para o município do Rio de Janeiro, cujo volume de recursos foi da ordem de Cr\$10.000.000,00, o que equivaleu a 0,43% do total de investimentos do fundo metropolitano.
(Quadros II e III)



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Governo do Estado do Rio de Janeiro - I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro.
2. BRASILEIRO, Ana Maria - A Fusão, Análise de uma Política Pública, convênio CNPU/IBAM, R.J. 1978.



CAPÍTULO IV - CONCLUSÕES

Os primórdios do planejamento das cidades se encontram no período que se segue à Revolução Industrial. Decorreu da observação de fatores negativos produzidos por processos de concentração urbana e que pressionaram as classes dirigentes a adotaram uma atitude intervencionista no espaço (que é urbano-cidade-físico, mas que não deixou de ter implicações econômico-sociais).

No Brasil, o planejamento surge apenas no final do século XIX. Primeiramente enfocando aspectos da intervenção do poder público estritamente na esfera econômica e só posteriormente abrangendo aspectos do crescimento urbano em si mesmo. Aparentemente, os planos nacionais passaram a integrar planejamento econômico ao planejamento urbano e regional, quando as diretrizes de desenvolvimento econômico concentram-se no crescimento das cidades. Quando isto aconteceu o Estado foi chamado a intervir como mediador, garantindo o pleno estabelecimento das atividades produtivas que se realizavam sob condições de processos acelerados de urbanização.

Não se pode afirmar se é exatamente por isso, mas o fato é que o planejamento foi pensado durante muito tempo como instrumento de Governo a ser usado estritamente pela União, a qual se capacitou para tal através de sucessivas mudanças ao nível de suas estruturas administrativas e financeiras. Somente quando o planejamento se firmou como instrumento de governo (a partir do Plano de Metas e Plano Trienal) foi que alguns Estados da Federação começaram a utilizar o que seria "uma nova prática de Governo".

Os objetivos de concentrar recursos no crescimento econômico, como proposto a partir de 1964, requereu uma maior eficiência do planejamento nacional, para que as propostas deste fossem hegemônicas. Por outro lado, se fez necessário uma progressiva centralização de competências tributárias, formas de arrecadação e taxas a serem cobradas. A par de uma concentração de recursos, empreendida por sucessivas reformas tributárias, foram traçados os sistemas de transferência para os demais níveis de Governo, com critérios impositivos de alocação e que se constituíram em ponto básico do atual sistema tributário. Aumentou-se, assim, a dependência dos Estados e Municípios, ao poder central.

Foi a partir de então que o Governo passou a exigir "com legitimidade" a formulação de instrumentos de planejamento (como são os planos de desenvolvimento estaduais e municipais) como estratégia para condicionar a concessão de recursos. Estes planos deveriam estar calcados em diretrizes emanadas pelos planos nacionais, abrangentes o suficiente para inclusive pretender dirigir os investimentos locais.

Para dar base a este esquema, foi proposta a institucionalização de um sistema nacional de planejamento, abrangendo as três esferas de poder. Este sistema colocava como competência da esfera superior de Governo a implementação nos demais níveis de atividades relacionadas com a trilogia: planejamento, orçamento e modernização administrativa. Tratava-se de uma estratégia para apoiar, de forma "coerente", o crescimento econômico nacional. Para tanto se necessitava canalizar os investimentos num único sentido, qual seja, o de apoiar a implantação de uma infra-estrutura básica para sustentar o processo de acumulação,

considerado com pré-requisito à aceleração da industrialização no País.

O Sistema Nacional de Planejamento Local e Integrado, criado a partir do Plano Decenal de Desenvolvimento, marcou a implementação de uma sistemática de planejamento que pretendeu amarrar as iniciativas dos vários níveis de poder. Criou-se então uma regionalização do país para o que contribuiu o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas - IPEA que construiu o modelo deste sistema, em que se visava a formalização de parâmetros para direcionar os investimentos públicos. Esta nova sistemática de planejar o desenvolvimento local acompanhou e deu corpo à intervenção do poder central, na medida em que exigia a compatibilização dos planos locais e estaduais com objetivos e metas dos planos nacionais. Posteriormente, o decreto lei nº 200, veio a se constituir em instrumento para implementação deste sistema, ao nível administrativo - institucional. Seguiram-se então processos modernizadores das administrações estaduais e municipais com o sentido de assimilar e tornar mais racional as atividades do setor público. Está claro que a eficiência e racionalidade administrativas propugnadas tinham um sentido explícito de viabilizar um processo de centralização político-financeiro em curso no país.

Assim, planejar, tanto a nível local como regional, passou a ser um método "mais racional" de alocação de recursos em que se dá destaque ao orçamento-programa como instrumento deste planejamento. O Plano em si, passou a se constituir em instrumento nada mais do que formal, cujas diretrizes não redundavam na essência das estratégias traçadas. O orçamento-programa se constituiu na própria prática do planejamento, mesmo porque os

recursos dos Estados e Municípios se destinavam, em sua maioria, a dispêndios de manutenção da máquina administrativa, sendo que os investimentos provinham de recursos transferidos pelo Governo Federal, cuja alocação dependeria de normas que se coadunavam com os objetivos do planejamento nacional. Tal fato esvaziava o conteúdo programático de qualquer plano de desenvolvimento que fosse elaborado a partir das demandas locais.

O I Plan-Rio é um bom exemplo porque, dadas as suas condições de realização, é um plano que procurou atender de forma irrestrita aos anseios do planejamento federal.

O que se vê então é o total desprezo pela compreensão das problemáticas regionais e um enfoque dirigido para a absorção das metas de desenvolvimento nacional, tal como propostas pelo II PND. Além disso, o sentido dado ao plano, que deveria se redefinir a cada ano, facilitando uma alocação de recursos em função de medidas de momento, demonstra a total impossibilidade do Estado em definir estratégias próprias de desenvolvimento econômico e social uma vez que dependia, para a realização de suas políticas, do repasse de recursos provenientes do Governo da União.

Quanto ao planejamento regional, dentro dos planos nacionais este foi tratado de forma pouco referenciada a qualquer formulação mais específica, a não ser quanto a teorizações pragmáticas sobre o desenvolvimento regional equilibrado. Visava-se com isto, definir regiões problemas, para as quais deveriam convergir os investimentos, propiciando assim, a sua inserção efetiva no espaço econômico nacional.

A criação das Regiões Metropolitanas, em 1973, é um marco dentro do enfoque de planejamento regional, e se deu em

função da necessidade de se abordar os problemas de economias de escala, prioridade da política econômica vigente. Assim, a institucionalização do planejamento metropolitano foi uma tentativa de abordar o desenvolvimento regional apoiado em instrumento jurídico específico (Lei Complementar nº 14), que pudesse tratar os polos de maior crescimento urbano de forma diferenciada dentro do espaço nacional. É quando se deseja um maior incentivo à alocação de recursos no sentido de minorar as problemáticas da periferia dos polos de crescimento econômico do País.

A institucionalização do planejamento metropolitano traz à tona o problema das relações intergovernamentais. Na tentativa de solucionar este problema e estabelecer uma escala adequada para a prestação de serviços públicos (os serviços de interesses comuns metropolitanos) é que se colocou a criação de uma entidade metropolitana. Esta entidade deveria garantir uma maior eficiência da atividade governamental na área, representando uma administração única, interessada em garantir o pleno desenvolvimento das atividades econômicas aí localizadas.

Trata-se, portanto, de correlacionar espaço e esferas políticas de decisão. Espaço este concebido como local do desenvolvimento das atividades produtivas, cujo controle é compartilhado por diferentes governos.

Entretanto, a definição de organismos metropolitanos de planejamento não incluiu a organização de um governo metropolitano, ainda que se pudesse esperar por tal solução, dada a pressão que representavam os interesses econômicos presente na área. Por outro lado, adotou-se uma sistemática de alocação, de recursos que definia prioridades de investimentos, calcadas em justificativas políticas administrativas que impediam o atendi-

mento às demandas locais (de cada um dos municípios da região, de per si).^{*} Tão pouco se viabilizou formulações de um planejamento municipal adaptado às potencialidades regionais.

O instrumento jurídico que deu corpo ao planejamento metropolitano não criou poder. Apenas vinculou ao Governo Estadual as iniciativas no trato dos problemas da região metropolitana e, paralelamente, concentrou recursos financeiros para tal fim.

Entretanto, a existência de uma legislação federal não foi suficiente para instrumentar um planejamento que tinha por característica principal a interferência em assuntos de competência dos municípios (como é o controle do uso do solo, base para o rearranjo das funções urbanas nos espaços intermunicipais). O planejamento da região deveria, por força de lei, centrar-se nos "interesses comuns metropolitanos" no sentido de dar forma a um desenvolvimento regional integrado, cujos objetivos principais eram: a coordenação na execução de programas e projetos de infra-estrutura e o desenvolvimento econômico e social.

O que se depreende da análise dos investimentos metropolitanos, no caso do Rio de Janeiro, assim como do conteúdo de planos e projetos elaborados pela Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, é a total ausência de uma perspectiva de melhor prestação dos serviços públicos na área. Também quanto à maneira de tratar os serviços comuns metropolitanos, não ficam definidos nem as diretri

* em alguns fundos de repasse de recursos tanto para o Estado como para os Municípios, foram introduzidas mudanças para atender aos interesses do planejamento metropolitano, destinando-lhe alíquotas próprias.

zes para tal, nem sequer o interesse de dar-lhes um tratamento teórico que os qualificasse.

Os investimentos do Estado na região, bem como os do Fundo Contábil para a Região Metropolitana, foram alocados sempre no sentido de solucionar carências locais. Estas eram determinadas sob o "crivo" de políticas externas à região, sem que se apoiassem nem numa análise do desenvolvimento local, nem num planejamento que se pudesse dizer metropolitano. Na realidade, os investimentos estavam referidos a uma perspectiva de desenvolvimento nacional que objetivava, no período, o crescimento do produto interno bruto. Tal fato induziu a que se favorecesse os investimentos no município do Rio de Janeiro, em detrimento dos demais municípios da região metropolitana.

Como não existiu, no período analisado (1975-79), uma política regional de alocação de recursos, optou-se por atuar ao nível das carências locais. Ainda assim observou-se que os municípios mais carentes da região, aqueles de sua periferia imediata (Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis e Duque de Caxias) que particularmente arcaram com o ônus do crescimento metropolitano, receberam recursos insignificantes (17,6% do total de investimentos) se comparados com o município do Rio de Janeiro (40,8%). A situação daqueles municípios merecia um tratamento especial porque apresentava um grande aumento populacional, sem correspondente aumento no mercado de trabalho local e sem condições de melhorar a infra-estrutura e os serviços urbanos.

Da mesma forma, foram insignificantes os investimentos metropolitanos nas áreas sociais (educação, saúde, habitação) e o setor econômico não foi sequer tratado de forma particular.

Entretanto, a infra-estrutura de transportes, tida pelo I Plano como básica para a melhoria das condições de vida da população metropolitana (absorveu 60% do total de investimentos), se evidenciou como a única proposta de desenvolvimento para a região.

BIBLIOGRAFIA

- ALVA, Eduardo Meira - La Planificacion Regional y Urbana en Tela de Juicio, s/d - Implantação de Sistemas de Administração Metropolitana.
- ANDRADE, Aureliano Gama - Política Urbana no Brasil: O Paradigma, a Organização e a Política. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política da UFMG, 1975 (mimeo).
- AZEVEDO, Eurico de Andrade et allii - Organização Administrativa das Áreas Metropolitanas, V Congresso Hispano - Luso Americano - Filipino de Municípios, Santiago do Chile, 1969 - CEPAM.
- _____ . - Instituição e Administração das Regiões Metropolitanas, Revista de Administração Municipal, IBAM.
- BARAT, Josef - Introdução aos Problemas Urbanos Brasileiros , série Contribuições e Desenvolvimento Urbano I, Editora Campos, R.J. - 1979
- BENEVOLO, Leonardo - As Origens do Planejamento Moderno das Cidades
- BRASILEIRO, Ana Maria e Junior, Helio Vianna - Seminário de Estudos Urbanos, Regiões Metropolitanas (mimeo).
- _____ . - Organização das Regiões Metropolitanas Revista de Administração Municipal, IBAM.
- BRANDÃO, Juarez R. - Desenvolvimento e Mudança Social, o Processo de Urbanização, s/d

- CASTELLS, Manuel - La Formacion de Áreas Metropolitanas en las Sociedades Industriales Capitalistas in La Question Urbaine François Maspero, Paris, 1973.
- CHINITZ, Benjamin - Nova York: Uma Região Metropolitana in Cidades. A Urbanização da Humanidade, Zahar Editores, Rio, 1973.
- CHOACY, Françoise - L'Urbanisme Utopies et Realités, Editions du Seuil, Paris, 1965.
- CINTRA, Antonio Octávio - Metas sobre os Condicionantes Políticos do Planejamento Urbano in Cadernos de Belo Horizonte - (2) 115-38, dezembro/1974 - B.H.
- _____ . e HADDAD, Paulo Roberto - Dilemas do Planejamento Urbano e Regional, Zahar Editores, R.J. 1978.
- CARDOSO, Fernando Henrique - Desenvolvimento Capitalista e Estado: Bases e Alternativas in Martins, Carlos Estevan, Estado e Capitalismo no Brasil, S.Paulo, Hucitec, CEBRAP, 1977.
- FRIEDMAN, John - Urbanization, Planning and National Development - Beverly Hills: Sage Publications, 1973.
- FUNDREM - Legislação Básica Metropolitana.
- _____ . - Relatório de Atividades - 1978.
- _____ . - Considerações Preliminares - Assessoria, setembro - 1975.
- _____ . - O Atual Estágio de Desenvolvimento da R.M.R.S. - conferência proferida pelo Presidente da FUNDREM em 1977.
- _____ . - Planos Diretores dos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.
- _____ . - Macro Zoaneamento.

GAMAL, José Alberto e TOLEDO, Luiz Carlos - Planificação Urbana no Brasil: Uma Análise Metodológica - COPPE/UFRJ - (mimeo).

Governo do Estado do Rio de Janeiro - I PLAN-RIO- Primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro, 1975.

_____. - Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social - Execução do I PLAN-RIO, Volumes 1, 2 e 3.

HAIJ, Robert Murray. - Hacia La Compreension de la Metropoli - (mimeo).

HIRSCH, Werner Z - Los Servicios de la Administración Urbana y su Financiación - s/d.

IANNI, Octávio - Estado e Planejamento no Brasil (1930-1970), Editora Civilização Brasileira S.A. - R.J. 1977.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Sistemas de Informações Municipais para o Planejamento.

_____. - Estudo para Definição dos Serviços de Interesse Comum da Região Metropolitana do Grande Rio, Volumes I e II, convênio IPEA/IBAM - R.J. - 1975.

_____. - A Fusão, Análise de uma Política Pública, Volumes I e II, convênios CNPU/IBAM, R.J. 1978.

LAFER, Celso - The Planning Process and the Political System in Brazil: A Study of Kubitschek's Touget Plan - 1965/1961- Tese de Doutorado, Cornele, Junho de 1970.

- LASNEN, J.R. - Desenvolvimento Nacional e Urbano (mimeo).
- LEFF, Nathaniel - Economic Policy - Making and Development in Brazil, 1947/1964 - Nova York, John Wiley and Son, 1968.
- LEDURT, Raymond - Sociologia Urbana - Colección Nuevo Urbanismo, Madrid, 1971.
- _____ . - Politique Urbaine et Pouvoir Local, Espaces et Societé, Editions Anthropos, Juin 1977.
- LEEDS, Anthony e LEEDS, E. - A Sociologia do
- LOEB, Roberto - Aspectos do Planejamento Territorial Urbano no Brasil, in Lafer, Bety Mindlin, Planejamento no Brasil no Brasil, Editora Perspectiva, S.P. - 1975.
- Lei Complementar nº 14 de
- Lei Complementar nº 20 de
- LORDELLO, Diogo de Mello - Regiões Metropolitanas na Constituição Brasileira: Competência dos Três Níveis de Poder em relação ao Planejamento Metropolitano - art. 164 da Constituição e Lei Complementar, s/d.
- MAC Loughlin - Planificacion Urbana y Regional - Coleccion Nuevo Urbanismo, Madrid, 1975.
- Ministério do Planejamento e Coordenação Geral - Sistema de Planejamento Federal - Legislação Básica, 1973.
- MINDLIN, Betty - Planejamento no Brasil, Editora Perspectiva, S.P. - 1978
- NOGUEIRA, Maurício Batista - O Governo Federal e o Planejamento Local, IPEA in Encontros sobre Desenvolvimentos Urbano - (mimeo).
- CONNOR, James - U.S.A.: A Crise do Estado Capitalista, Editora Paz e Terra, R.J. 1977.

- OLIVEIRA, Francisco - Relações entre Economia, Desenvolvimento e Planejamento Urbano, COPPE/UFRJ, (mimeo).
- PONTUAL, Ricardo - Racionalidad Formal Versus Racionalidad Substantiva en El Proceso de Planificacion Del Desarrollo Urbano, sociedad Mexicana de Planificacion, México, D.F., 26 - 28 de julho de 1972.
- RATTNER, Henrique - Planejamento e Bem Estar Social, Editora Perspectiva, S.P. - 1979.
- _____ . - Planejamento Urbano e Regional, mimeo.
- Reforma Administrativa - Legislação Completa e Atualizada, Gráfica Auriverde, Ltda. 1977 - R.J.
- RENNY, Jean e VOYÉ, Liliane - La Ciudad y la Urbanizacion, Colecion Nuevo Urbanismo, Madrid.
- REZENDE, Fernando - Aspectos Financeiros do Planejamento Urbano, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, IPEA - s/d.
- RUMARINO, Gabriel - Nuevo Enfoque para la Planificacion en Áreas Metropolitanas: Hacia un Modelo Alternativo, s/d.
- SANTOS, Carlos Nelson e ROCHA, Edgard Monteiro Gonçalves da - Plano de Pesquisas Urbanas - s/d.
- VENCESLAU, Paulo de Tasso - Reflexões sobre o Papel dos Investimentos Urbanos no Padrão de Acumulação de Capital no Brasil, Emplasa, série monografias, 1979.
- VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos e GITAHY, Heraldo Castro - Alternativas para Captação de Recursos para o Poder Público Emplasa, Série Monografias, 1979.