

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

POR TRÁS DO PLANEJAMENTO INTEGRADO: O GPI EM FRANÇA

Mauro Ferreira (UEMG)

Por trás do Planejamento Integrado: o GPI em Franca

Mauro Ferreira

Professor da UEMG-Passos, bolsista da FAPEMIG, aluno do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP

2007

Por trás do Planejamento Integrado: o GPI em Franca

Resumo

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de Franca, cidade situada no nordeste do estado de São Paulo, foi elaborado a partir de 1967 pela empresa GPI – Grupo de Planejamento Integrado. Apesar da inefetividade apontada pela literatura que discute o planejamento governamental desenvolvido em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, em Franca, parcela não desprezível de intervenções físico-territoriais propostas pelo plano foi implementada. A partir disto, o trabalho analisa as condições em que se desenvolveram as atividades e processo de trabalho de uma empresa de consultoria como o GPI, que abrigava um corpo técnico multidisciplinar constituído, em boa parte, por profissionais vinculados à organizações clandestinas de esquerda e de oposição ao regime militar, com uma posição crítica à tecnocracia, o que permite discutir um outro aspecto, como o PDDI de Franca se relaciona ao pretensível perfil tecnocrático do planejamento governamental daquele período, tido como ineficaz por conta de exaustivos diagnósticos fora da realidade, propostas inexecutáveis e ausência de participação social, simplificação que demanda análises mais acuradas.

Por trás do Planejamento Integrado: o GPI em Franca

1. Introdução

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de Franca, cidade situada no nordeste do estado de São Paulo, foi elaborado a partir de 1967 pela empresa GPI – Grupo de Planejamento Integrado. Apesar da inefetividade apontada pela literatura que discute o planejamento governamental desenvolvido em consonância com as diretrizes emanadas e estabelecidas pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, em Franca, parcela não desprezível de intervenções físico-territoriais propostas pelo plano foi implementada.

O objetivo do trabalho foi analisar as condições em que se desenvolveram as atividades e processo de trabalho de uma empresa de consultoria como o GPI, que abrigava um corpo técnico multidisciplinar constituído, em boa parte, por profissionais vinculados às organizações clandestinas de esquerda e de oposição ao regime militar, com uma posição crítica à tecnocracia, permitindo discutir as análises existentes sobre o período SERFHAU e ao perfil tecnocrático do planejamento governamental.

A metodologia empregada foi de um estudo exploratório, que analisa documentos, planos e projetos, e também depoimentos de técnicos, de dirigentes políticos e da empresa, que participaram do processo de elaboração e de implementação do Plano Diretor do Município de Franca.

2. Metodologia

A base do levantamento foi realizada em fontes primárias, tendo como ponto de partida o período iniciado com as eleições municipais para a prefeitura de Franca em 1963, que teve como vencedor o industrial e professor Hélio Palermo, até 1984, período em que parcela não desprezível das propostas do Plano foram implementadas. Para a consecução desta análise, realizou-se uma leitura sistemática dos cinco volumes do Plano Diretor elaborado pelo GPI, que detalham as propostas de intervenção física na cidade.

Foram verificadas também as leis aprovadas no período acima citado, nos arquivos da Câmara Municipal. A partir da pesquisa, da leitura e seleção dos textos do jornal, assim como de alguns textos significativos sobre o processo de planejamento e de elaboração de Planos Diretores no Brasil, foi possível identificar várias iniciativas e leis que se relacionam às ações do Município para institucionalizar o processo de planejamento, a partir das contribuições oriundas da assessoria do GPI, bem como situá-las no contexto das ações mais gerais dos governos federal e estadual em relação ao planejamento.

Através de depoimentos de técnicos e dirigentes da Prefeitura e do GPI, foi possível mapear como se deu o surgimento do GPI e a sua contribuição para o planejamento urbano, mesmo atuando de acordo com as diretrizes e regulamentos emanados do SERFHAU, bem como sua articulação com a oposição ao regime militar, dando guarida a técnicos e militantes da esquerda vinculados a partidos e agrupamentos políticos que inclusive apoiariam a luta armada.

3. Planejamento no Brasil: institucionalização e modernização

Há três aspectos centrais a considerar na construção do processo de planejamento estatal no Brasil: primeiro, a linha de continuidade de formação de uma tecnoburocracia estatal, qualificada tecnicamente e capacitada a gerenciar as políticas de Estado na consecução dos objetivos definidos pelas elites nacionais, principalmente na transformação de um país agrícola num país industrializado. Em segundo, as análises e a leitura da realidade brasileira e dos caminhos para a superação do seu subdesenvolvimento pelas principais correntes de pensamento, à esquerda e à direita do espectro político. E, finalmente, o contexto político e histórico em que se dão estas leituras, que permitem formular diagnósticos, planos e instituições estatais que permitam, através de um processo técnico de planejamento, dito de caráter racionalista e científico, ou seja, neutro, para desenvolver o país.

O processo de institucionalização do planejamento como uma função de Estado, que culminaria, durante o período autoritário, na formulação e criação do SERFHAU foi sendo construído desde a década de 1930, durante os anos do primeiro governo de Getúlio Vargas e do Estado Novo, quando se lançaram as bases do Brasil moderno (FELDMAN, 2005a). A criação do Departamento de Administração do Serviço Público - DASP, a constituição de uma qualificada burocracia técnica, capacitada para gerenciar a administração pública de uma forma moderna e atualizada, de acordo com a visão predominante das elites políticas e

econômicas que buscavam a industrialização do país, foram o ponto de partida para o planejamento estatal em larga escala.

Posteriormente, a partir do pós-guerra, a criação da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL e a formação de quadros técnicos qualificados, principalmente à esquerda do espectro político, fizeram convergir a idéia da necessidade do planejamento para o país. Um planejamento cujo discurso tecnicista era majoritariamente pela sua neutralidade, de seu uso apenas como instrumento técnico, sem levar em conta as questões políticas que estão imbricadas em sua utilização. As teses cepalinas procuraram dar um novo sentido ao planejamento estatal, de superação do subdesenvolvimento pela industrialização, pregando a ativa participação do Estado na economia, em contraposição às teses liberais, que se opunham à presença e interferência do Estado na economia, deixando tudo à conta do mercado. Do embate entre as duas principais correntes de pensamento naqueles anos, provenientes do CEPAL de um lado, e liberais de outro, com amplo predomínio dos liberais, seriam definidos os processos de planejamento estatal, na busca da industrialização e do desenvolvimento brasileiro. (LESSA, 1983)

Pensadores como Celso Furtado, um dos principais autores de trabalhos considerados “desenvolvimentistas” foram capazes de operar, como no esboço do Plano de Metas de Kubitscheck e no Plano Trienal de Goulart, uma base de planejamento calcada no processo político de decisão, longe de sua pretensa neutralidade. O principal conceito presente nos planos desenvolvimentistas do período democrático é o de “pontos de estrangulamento” do país, seja na sua infra-estrutura quanto na economia. Ou seja, o planejamento seria o instrumento indispensável à superação do sub-desenvolvimento do país, envolvendo um diagnóstico, um prognóstico e um plano de ação capaz de levar à superação dos gargalos existentes (LAFER, 1975).

A ruptura institucional provocada pelo golpe dos militares traria o planejamento para o centro dos núcleos de decisão, onde economistas e tecnocratas como Roberto Campos levariam adiante um discurso de “neutralidade” do planejamento, enquanto as reais decisões encaminhavam o país para uma “modernização do subdesenvolvimento”, fazendo acelerar a urbanização desigual, a constituição de novos padrões de consumo elitistas, o nascimento de novos segmentos produtivos sem redistribuição de renda, deixando inalterados os aspectos fundamentais do subdesenvolvimento e da desigualdade social que o planejamento, enquanto discurso, deveria ajudar a superar.

A tecnoburocracia de Estado, constituída a partir do final dos anos 1930, tornar-se-ia portanto indispensável para gerir a máquina pública, a partir de uma visão que procurava a formação de uma base industrial para o capitalismo nacional: para isso foi necessário planejar os investimentos públicos em seus aspectos estruturantes, como a energia, transportes e infraestrutura em geral. Mais ainda, para que isso ocorresse, era necessário que o orçamento público tivesse um maior controle, motivo pelo qual o processo de planejamento estatal passou a ser conduzido por uma sistemática de aperfeiçoamento da elaboração e execução do orçamento anual e planos plurianuais. (IANNI, 1971)

É interessante observar também que uma das últimas leis promulgadas pelo presidente João Goulart antes do golpe militar foi a que regulava a forma de elaborar o orçamento público (lei nº 4.200/1964), e ela não foi revogada pelos militares, ao contrário, foi utilizada e exigida de todos os entes da federação, o que demonstra a linha de continuidade da burocracia de Estado, aperfeiçoada posteriormente por Castelo Branco. Reafirma-se a modernização da burocracia estatal como um dos elementos que permitiram e, de certa forma, impuseram a implantação de um orçamento planejado, mesmo que apenas formalmente, enquanto um discurso, já que a instabilidade inflacionária se encarregava de transformar o orçamento público em peça ficcional durante décadas (LESSA, 1983).

Além disso, no bojo da radicalização política dos anos 1950 e 1960, o governo norte-americano passou a ter uma posição mais flexível diante do planejamento (até então considerado mais como um instrumento das economias socialistas do leste europeu), considerando-o útil para o desenvolvimento do capitalismo na América Latina, o que motivou a elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento. As técnicas para sua elaboração previam um diagnóstico “técnico”, portanto pretensamente neutro, apontando problemas e formas de encaminhar sua resolução, um plano de ação integrada que não se realizou, dentre outros aspectos, por não levar em conta exatamente os componentes políticos, essenciais para sua elaboração e aplicação com sucesso. (LAFER, 1975)

A literatura disponível, enfim, aponta para o fato de que nos planos e estudos há sempre uma continuidade, uma não ruptura, na condução dos negócios de Estado, que em linhas gerais vai na direção da construção de uma economia de mercado capitalista, com base industrial, a partir da ação coordenada do Estado, comandada por uma tecnoburocracia que assume a direção técnica do processo, como um processo estritamente técnico e científico, onde a política é acessória e, portanto, as questões sociais são pouco relevantes.

4. Primórdios do processo de planejamento público do município de Franca

No início da década de sessenta, a cidade de Franca vivia um momento peculiar de sua história: o processo de industrialização e urbanização brasileiras, aceleradas no governo de Juscelino Kubitschek, sob a égide do desenvolvimentismo, traziam grande impacto sobre a cidade, com o incremento e a consolidação de sua base industrial, que desde os anos 1920 já se configurava majoritariamente coureiro-calçadista.

A experiência anterior vivida pela indústria local, que inicia seu processo de maquinização a partir da criação da fábrica de calçados Jaguar, entre 1921 e 1924, permitiu a formação de ampla e qualificada mão de obra, e o surgimento de dezenas de pequenas novas indústrias calçadistas, espalhadas por todo o sítio urbano (FERREIRA, 1989).

Foi neste contexto de crescente urbanização que, em outubro de 1963, Franca elegeu como sucessor do prefeito Flávio Rocha (PTB) o vereador, professor, economista e industrial calçadista Hélio Palermo (PSP), que derrotou Granduque José, o candidato da situação. O país vivia um período de grande agitação e radicalização política, que iria desembocar no golpe militar de 1964 e que mergulharia o país na ditadura.

Durante a transmissão do cargo, ironicamente Flávio Rocha lamentava o fato de ter enviado técnicos da Prefeitura para fazer um treinamento no Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com o objetivo de modernizar a administração municipal e a gestão pública, e que o projeto de lei de reforma administrativa da Prefeitura havia ficado paralisado durante três anos na Câmara pela oposição e, assim que vitorioso Hélio Palermo, o projeto havia sido aprovado, pois considerado importante pelo novo prefeito. Também no final de 1963 a Câmara Municipal havia aprovado a lei municipal n. 1188, que adotava o regime de planejamento para as ações municipais.

O novo prefeito de Franca, ao assumir, assume um discurso modernizador, pois a cidade passa por um processo de urbanização e industrialização sem precedentes, e começa a enfrentar problemas de infra-estrutura, como falta de água e o surgimento de novos bairros sem pavimentação que geram reclamações na imprensa (BARBOSA, 1997). A oportunidade de consolidar suas propostas para a cidade num Plano Diretor, no entanto, vem mesmo do incentivo do governo federal ao processo de planejamento dos municípios, a partir da criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU.

O período de elaboração e implementação inicial do Plano Diretor de Franca, no final da década de 1960, já marcado pelo início do governo militar ditatorial, da centralização política

e do autoritarismo, foi também cenário de um novo padrão de planejamento urbano no Brasil, até então concentrado em idéias embelezadoras e higienistas, praticados apenas em setores centrais das grandes cidades, geralmente onde viviam os setores de maior renda e maior poder político da população.

As características fundamentais deste novo padrão de planejamento são basicamente derivadas da concepção desenvolvimentista, especialmente na formulação do diagnóstico dos problemas enfrentados pelas cidades. Organiza-se um discurso considerado racional que se torna produtor dos chamados “problemas urbanos”, que transforma as questões sociais em questões técnicas, como se fossem disfunções do crescimento e, a partir deste diagnóstico racionalista, organiza um conjunto de medidas que se pretende consistente, traduzido na idéia do plano. A conceituação da cidade é ultrapassada pela idéia de “urbano” e de “urbanização”, onde se pensam os “problemas urbanos” em uma escala regional ou nacional. São formulados os conceitos de rede urbana, hierarquias urbanas, sistemas de cidades. De outro lado, “o objeto da intervenção passa a ser o próprio poder, na medida em que as causas dos *“problemas urbanos”* são os entraves políticos da gestão pública da cidade e as insuficiências do desenvolvimento econômico. A modernização e a centralização cumprem um papel de ordenadores e racionalizadores da ação pública sobre as cidades. A política urbana é centralizada e constrói-se a idéia de um sistema nacional de planejamento. Estas concepções passam a conduzir as ações dos organismos federais ligados à questão urbana, especialmente do SERFHAU. (RIBEIRO e CARDOSO, 1994),

Ao SERFHAU coube o papel de promover, difundir e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores de desenvolvimento, segundo uma postura de integração multidisciplinar, numa perspectiva de racionalidade técnica. Nesta concepção, a idéia de neutralidade da atuação governamental é enfatizada. É valorizado o saber competente, o saber técnico, na elaboração das propostas de intervenção nas cidades. Com isso, minimizam-se os conflitos políticos e excluem-se de maneira radical os segmentos populares do planejamento de seu espaço. No entanto, as ações dos governos municipais implementadas sob o patrocínio do SERFHAU resumiram-se, praticamente, a um esforço de capacitação das Prefeituras, em geral no campo administrativo, privilegiando a criação de estruturas formais e processos internos. No campo específico do urbano, foi dada ênfase à edição de normas de controle urbanístico, principalmente de zoneamento de uso do solo, nos moldes do racional-funcionalismo (RIBEIRO e CARDOSO, 1994).

A criação do SERFHAU, ao mesmo tempo que representou um passo decisivo para a introdução do planejamento como função de governo, respondendo ao princípio da

hierarquização e da tecnicização das funções de planejamento, também estabeleceu estímulos a elaboração de planos diretores de desenvolvimento integrado, principalmente através de linhas específicas de financiamento aos municípios. De outro lado, esta política significa também a implementação de medidas de controle e tutela da esfera de poder municipal, auxiliada pela aprovação de legislações estaduais, como a Lei Orgânica dos Municípios paulistas, de 1967, que condicionava o repasse de recursos ou empréstimos à existência do Plano Diretor, embora tal circunstância não tenha efetivamente se realizado, dado o caráter centralizador do regime militar (FELDMAN, 2005a).

O Plano Diretor de Franca foi financiado, inicialmente, com recursos oriundos do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado - FIPLAN, cuja autorização legislativa para a obtenção de empréstimo junto ao SERFHAU foi dada pela lei municipal nº 1.521, de 14 de agosto de 1967, quando a prefeitura foi autorizada a contratar, “com empresa especializada de reconhecida idoneidade técnica, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado de Franca”. A mesma lei estabeleceu um limite para o financiamento, de até NCr\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil cruzeiros novos), que seria garantido por cotas do Fundo de Participação dos Municípios.

Posteriormente, em 1968, a lei municipal 1.639, de 12 de agosto, autorizou o Executivo a dar um imóvel do patrimônio municipal para garantia do financiamento negociado com o SERFHAU, à conta do FIPLAN e do BNH. O Fundo, criado pelo decreto n. 59.917, de 30 de dezembro de 1966, constituía uma conta vinculada, cujos recursos seriam aplicados exclusivamente no financiamento a municípios para a elaboração dos seus planos de desenvolvimento local integrado.

A contratada pela Prefeitura de Franca foi o GPI – Grupo de Planejamento Integrado, que era uma empresa de consultoria cadastrada no SERFHAU, sediada em São Paulo, constituída para atender a demanda criada pelas próprias exigências daquele organismo federal. Conforme depoimentos dos técnicos da Prefeitura e do GPI, todo o trabalho foi elaborado com pequena participação dos técnicos e da sociedade local, que tomou conhecimento do Plano numa única apresentação, no final do primeiro governo de Hélio Palermo, em 1969.

O fato é que naquele conturbado período, o Ato Complementar 37 prorrogou os mandatos dos prefeitos até 31 de janeiro de 1969, ampliando o governo de Hélio para cinco anos, o que permitiu uma continuidade para seus projetos, dentre os quais se destaca a elaboração do Plano Diretor para a cidade. O Plano elaborado pelo GPI, transformado na lei 2.046, de 6 de janeiro de 1972, já no governo de José Lancha Filho, que sucedeu a Palermo, continha

propostas de intervenção física que foram em parte não desprezíveis realizadas: implantou-se o Distrito Industrial, diversas voçorocas foram transformadas em áreas de lazer, avenidas foram abertas e a pedestrianização do centro foi parcialmente executada, além de outros aspectos administrativos e organizacionais. Além disso, a lei municipal n. 1559, de 23 de novembro de 1967, proposta pelo GPI, criou uma estrutura para planejamento, subordinada diretamente ao gabinete do Prefeito, como instrumento de coordenação de um “Sistema de Planejamento do Desenvolvimento Integrado do Município”.

5. A constituição do GPI – Grupo de Planejamento Integrado: estratégias de sobrevivência durante a ditadura

O GPI tinha em seus quadros Diógenes de Arruda Câmara e Heitor de Souza Ferreira como integrantes da equipe técnica do Plano. Diógenes havia sido um importante dirigente do Partido Comunista Brasileiro, o PCB e, posteriormente, um dos fundadores do Partido Comunista do Brasil, o PC do B.

É importante lembrar que a repressão aos opositores do regime militar, que havia deposto o governo constitucional de João Goulart em março de 1964, principalmente os comunistas, tornou-se uma política de Estado e se acirrou a partir da edição do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, com a suspensão do “habeas corpus” e de direitos individuais. A perseguição, cassação, prisão, tortura e assassinato de professores, estudantes, militantes e intelectuais de esquerda tornou-se política oficial, levando muitos à clandestinidade e ao exílio.

O próprio presidente Geisel, um dos artífices do processo de descompressão política e da anistia, conhecia e aprovava a eliminação física dos opositores do regime (GASPARI, 2003). Ou seja, a perseguição e eliminação física dos opositoristas era uma política de Estado, o que tornava a sobrevivência fora da clandestinidade tarefa difícil para comunistas e opositores ao regime.

A incapacidade da esquerda e seu fracasso político em 1964, principalmente de fazer uma leitura adequada das forças na disputa, levaram a uma fragmentação do PCB, que era o principal partido de esquerda no Brasil. Ao insistir numa frente democrática contra a ditadura, buscando derrubar o regime militar por vias pacíficas, o grupo dirigido por Luis Carlos Prestes, legendário líder comunista, viu diversos agrupamentos e lideranças políticas se afastarem do partido, por não concordarem com a linha política defendida pelo PCB. Carlos

Marighela fundou uma das principais delas, a Ação Libertadora Nacional (ALN), cujo objetivo era dar início a um processo de guerrilha urbana, que seria a base de uma guerrilha rural que conseguiria derrubar os militares. Oriundo de uma dissidência do PCB ocorrida antes do golpe, em 1962, o Partido Comunista do Brasil (PC do B) decidiu, a partir de 1967, montar uma base guerrilheira na região do Araguaia, enviando para lá mais de sessenta guerrilheiros. A idéia do partido era explorar os conflitos pela posse da terra e atrair os moradores da região, constituindo um exército guerrilheiro que liberariam zonas, acumulando forças até a derrocada do governo. A base da guerrilha do PC do B foi localizada por volta de 1972, quando os militares desencadearam uma grande operação armada, liquidando todos os componentes do partido até 1975. (NAPOLITANO, 1998).

A dificuldade em obter trabalho para muitos técnicos e profissionais de esquerda, nestas circunstâncias, parece óbvia, pois tolhida a liberdade de imprensa e de pensamento, a perseguição abertamente instalada dentro das próprias universidades, com o afastamento e a aposentadoria compulsória de renomados professores e pesquisadores nas universidades e centros de pesquisa, o caminho era o exílio ou a resistência velada em instituições remanescentes, como foi o caso do CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

Mas houve um outro caminho também, que foi o da constituição de empresas privadas que pudessem obter financiamentos, geralmente públicos e vinculados ao SERFHAU, para o planejamento de obras ou atividades de planejamento e pesquisas urbanas, onde a presença de técnicos qualificados e especializados era necessária, como demonstra a história do próprio GPI, uma vez que a modernização administrativa era um dos objetivos dos novos donos do poder, e não podiam prescindir do conhecimento técnico profissional acumulado nas universidades e em setores do poder público.

O Grupo de Planejamento Integrado Ltda. – GPI foi, na realidade, produto da fusão de interesses de alguns técnicos, quase todos ligados à esquerda, que constituíram três empresas que terminaram por se unir para poder elaborar o que, na época, era entendido como planejamento integrado: um planejamento que abarcasse a própria estrutura administrativa do município, as condições econômicas e sociais para o desenvolvimento e a preparação do espaço físico da cidade para um crescimento harmônico. O depoimento de Heitor Ferreira de Souza descreve, em sua visão, o que ocorreu para a criação do GPI:

“Eu criei uma empresa, a Planorg, era eu e a minha mulher, a Vera Lúcia (sócia), eu tive que abrir uma empresa, era só no papel, só contábil, eu não tinha nenhum interesse, foi

só um instrumento pra poder contratar o Plano Diretor, e assim foi feito, contratado o plano e pegando a equipezinha que eu tava armando lá que seria o futuro GPI.

A Planorg foi só em Santos, o GPI já tava em gestação, a minha idéia era fazer uma cooperativa. Apareceu um cara que marcou muito a minha formação, que era o Diógenes de Arruda Câmara, quem levou ele lá foi o Paesani, também ligado ao partido, o Arruda tinha vindo, pra disfarçar, de padre, o Arruda estava sendo perseguido, depois do Prestes era ele, o segundo homem do Partidão. Ele tava ligado ao Marighella.

Então o Arruda aparece e tem que se esconder, e como o apartamento era grande, tinha uma certa folga, eu o abriguei lá, arranjei uma cama, num canto de uma sala, tinha armário e tudo, aí ele se instalou, embaixo tinha uma pastelaria chinesa e a gente montou um esquema lá, que subia pastel pro homem. E ele ficou lá.”

O GPI foi o resultado, no final, da união de três pequenas empresas, a ECPLAN – Economistas e Planejadores Associados Ltda., uma empresa voltada para análises econômicas, a POLO, uma empresa voltada para o planejamento físico e espacial, e a PLANORG, uma empresa voltada para o desenvolvimento de organização e métodos administrativos. Ou seja, como o planejamento integrado a ser contratado, pelas normas do SERFHAU abarcava um horizonte bastante amplo dos chamados “problemas urbanos”, e ainda com um foco específico na reorganização administrativa das prefeituras, as três empresas, que tratavam de questões que poderiam se tornar complementares nos pacotes de contrato, por uma questão operacional, decidiram-se pela união.

A ECPLAN ficou pertencendo a Diógenes de Arruda Câmara, uma das principais lideranças do Partido Comunista do Brasil – PC do B, que naquela época iniciava o processo de resistência armada ao regime militar e a Calil Chade, ex-vereador pelo PCB em São Paulo e também dirigente do PC do B na época.

A POLO era propriedade do arquiteto Heitor Ferreira de Souza, um gaúcho que se formou na FAU USP, associado ao arquiteto Jairo Farias. A PLANORG era propriedade de Heitor e sua esposa Vera, juntamente com Mário Alves de Mello, um pernambucano especializado em administração pública. Para diretor-superintendente do GPI, os sócios indicaram inicialmente Sérgio Vieira da Motta, um engenheiro, bastante ligado ao movimento estudantil de esquerda na época, liderança da Ação Popular – AP (movimento da esquerda católica) e que, posteriormente, viria a ser um dos principais dirigentes do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB e ministro do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Apesar de pertencer a notórios comunistas e opositores do regime militar, entre 1964 e 1968, o GPI não foi muito incomodado pela repressão naqueles anos, pois não havia ainda uma política de segurança articulada o suficiente para impor maiores restrições à sua atuação. Em entrevista, Carlos Walter Aumond, um militante da Ação Popular – AP, que sucedeu Motta (também vinculado à AP) como coordenador técnico do GPI, coloca a participação de Câmara e de Motta nas empresas da seguinte maneira:

“O importante era redemocratizar o país, uma nova Constituição e eu voltei, tentei a voltar a atividade normal, quem me estendeu a mão neste momento para um trabalho onde eu não aparecesse muito foram duas pessoas: Sérgio Vieira da Motta e Diógenes de Arruda Câmara.

Os dois sócios dessas três empresas, a ECPlan, a Sociplan foi uma outra empresa criada pelo Sérgio Vieira da Motta, antes de constituir a Hidrobrasileira.

A gente conseguia trabalhar sem grandes problemas porque eles (o DOPS) não tinham elementos suficientes, havia muitos vazios, é como um queijo cheio de buracos, se você estivesse em condições de não dar muita bandeira, você conseguia passar.

Havia outra questão muito importante, depois de 68 com o AI-5 a coisa ficou preta, com o Castelo ele queria manter a aparência da legalidade, a virada de mesa foi em 68 com o AI-5, aí não se perguntava mais, então se você tivesse local de trabalho sabido, residência e você não desse evidências muito concretas de articulações, até 68 você maneirando, você conseguia, com dificuldade, você tinha que escolher ou ir pra fora ou ficar nessa condição, alguns que já estavam marcados caíam na clandestinidade porque não tinham condição de aparecer e outros, que imaginavam estar menos marcados.”

Após a edição do Ato Institucional nº 5, no final de 1968, a repressão aos opositores do regime se intensificou de forma violenta, levando à prisão comunistas notórios como Diógenes de Arruda Câmara, à cassação de intelectuais, professores universitários e ativistas políticos de esquerda, precipitando setores mais radicais da esquerda na resistência armada ao regime militar. Uma poderosa estrutura de repressão foi montada pelo regime, que se articula de fato a partir da Operação Bandeirante (OBAN):

“As siglas que designavam os diversos órgãos de informação (espionagem interna) e repressão era muitas: Serviço Nacional de Informações (SNI), criado em 1964, objetivando ser uma assessoria de espionagem do governo; Centro de Informações da Marinha (CENIMAR), mais antigo, modelo para outros centros, como o Centro de

Informações do Exército (CIEX) e o Centro de Informações da Aeronáutica (CISA), criados respectivamente em 1967 e 1968. Tais órgãos pareciam, entretanto, ineficazes no combate à guerrilha, pois atuavam de forma pulverizada e no âmbito da instituição militar à qual pertenciam, o que lhes retirava parte da liberdade de ação. Foi assim que, em julho de 1969, em São Paulo (onde a guerrilha era mais atuante), os órgãos de repressão organizaram a Operação Bandeirante (OBAN), na tentativa de centralizar e coordenar as operações anti-guerrilha. Por ser uma organização clandestina, não oficial, suas ações mais violentas não causariam constrangimento para o governo, que, obviamente, coordenava indiretamente a iniciativa. A OBAN recrutava membros das polícias estaduais (civil e militar), das Forças Armadas e mesmo entre civis, ligados sobretudo a grupos paramilitares, como o CCC, composto por civis, policiais e militares. Além disso, para não depender de verbas públicas, a OBAN recolhia dinheiro de muitos empresários para o combate à subversão.

Junto com a OBAN, a prática do seqüestro e da tortura (muitas vezes em locais clandestinos) de suspeitos tornou-se sistemática.(...)Conforme as justificativas dos militares, a tortura era necessária para extrair informações rápidas do preso. Além de injustificável de qualquer ponto de vista humano, essa prática revelou-se desnecessária enquanto técnica de obtenção de informações. Na verdade, esse era o seu objetivo secundário. Através de infiltração de agentes, delação espontânea de muitos ex-guerrilheiros, interrogatórios sem uso de violência física, cruzamentos de informações e outros meios seria perfeitamente possível vencer qualquer guerra. Ao montar um aparato de vigilância e repressão baseado na tortura, alguns setores ligados ao regime militar queriam de fato atingir outro objetivo: a destruição física e psicológica do militante de oposição, impedindo não só sua recomposição como pessoa humana, mas também a própria recomposição da organização à qual ele pertencia. A tortura era a materialização do “círculo do medo”. Nesse sentido, sim, ela foi eficaz” (NAPOLITANO, 1998:36).

Mesmo assim, com Sérgio Motta à frente e, a partir de 1970, com a saída de Motta para tocar seus próprios negócios (primeiro a Sociplan, depois a Hidrobrasileira), sob a coordenação de Carlos Walter Aumond, o GPI obteve importantes contratos para a elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado de dezenas de cidades além de Franca, como Votuporanga (SP) 1969-1970, Maceió (AL) 1969-1971, Ourinhos (SP) 1971, Diadema (SP) 1971, Taubaté (SP) 1972, Barra Mansa (RJ) 1972, Resende (RJ) 1972, assim como de outros

estudos de viabilidade técnica, como do Distrito Industrial de Santos (SP) e de aspectos do Plano Urbanístico Básico – PUB, da capital de São Paulo, todos financiados com recursos públicos provenientes do SERFHAU.

Tal volume de trabalho somente foi possível porque a regulamentação da atuação do SERFHAU, a partir de 1966, forneceu condições para o financiamento aos municípios que optassem por contratar a elaboração de planos de desenvolvimento local integrados, introduzindo a possibilidade de expansão das empresas de engenharia e consultoria do país e sua entrada no setor de desenvolvimento urbano (FELDMAN, 2005b)

Maurício Cadaval, que foi um dos coordenadores do Plano de Franca, afirma que “o GPI se valeu dos contatos do PCB no Estado de São Paulo e no Governo Federal (junto ao antigo SERFHAU) para obter contratos. Um deles foi com a Prefeitura de Franca para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado, por volta de 1968”.

A empresa tornou-se de fato uma referência para abrigar perseguidos pelo regime militar: além de Diógenes Arruda Câmara, podem ser citados o arquiteto Jairo José Farias, responsável pela elaboração do projeto do Distrito Industrial de Franca, que estava na primeira lista de cassados pelo novo regime, ainda em 1964, pelo Ato Institucional nº 1, de 10 de abril, juntamente com João Goulart, Miguel Arraes, Leonel Brizola e tantas outras lideranças consideradas à esquerda no espectro político da época; o economista e professor da USP Norberto Nehring, preso político pertencente aos quadros do PCB, provavelmente assassinado sob tortura pela repressão governamental.

A Ação Popular, organismo que Aumond e Motta estavam vinculados politicamente, surgiu a partir do pontificado de João XXIII. A Juventude Universitária Católica, a JUC, era por demais vinculada à hierarquia da Igreja, motivo pelo qual a criação de um outro veículo de ação política como a AP poderia permitir uma liberdade de atuação que não envolveria a hierarquia católica. Em 1963, a AP aprovou documentos explicitando sua opção pelo socialismo, já institucionalizada como uma corrente poderosa dentro do movimento estudantil, que posteriormente a levaria a apoiar a luta armada (GORENDER, 1987).

Diógenes de Arruda Câmara era importante dirigente do PCB desde os anos 30, até cair em desgraça junto a Luiz Carlos Prestes quando ocorreu a divulgação dos crimes do stalinismo, e acabou perdendo seus cargos no Comitê Central do Partido Comunista Brasileiro, tornando-se militante do Partido Comunista do Brasil a partir de 1966, uma dissidência entre os comunistas, criado a partir de 1962. Como o PCdoB se afastou completamente da luta armada

urbana, preparando-se para a guerrilha rural, foi poupado no início pelos órgãos de repressão, mas quando a OBAN se consolidou, acabou preso e torturado.

Já o arquiteto Heitor Ferreira de Souza era simpatizante do PCB desde os tempos de estudante da FAUUSP, quando foi aluno de Vilanova Artigas, tornando-se depois um militante do partido, embora nunca na clandestinidade.

Assim, a vinculação dos proprietários e do corpo técnico das empresas que constituíram o GPI à oposição ao regime militar é evidenciada na sua militância política e na composição da equipe, muitos deles egressos de movimentos ou organizações políticas clandestinas e comunistas e que se opunham à ditadura de uma forma bastante clara. Trata-se, sem dúvida, de uma estratégia de sobrevivência formulada durante aquele período de repressão às liberdades democráticas, uma espécie de rede que dava guarida e sobrevivência econômica aos opositores do regime.

A mudança de governo, com a saída de Médici da presidência para a entrada de Geisel, e a crise do petróleo e do próprio “Milagre Brasileiro”, desembocou também na extinção do SERFHAU em 1976 e no abandono da ideia do planejamento integrado e dos Planos Diretores, levando a empresa à extinção no final da década de 1970, por falta de trabalho.

Nesta época, Diógenes havia se exilado na Europa, depois de libertado da prisão (Arruda ficou preso de novembro de 1969 a fevereiro de 1972). A segunda esposa de Diógenes, Tereza Costa Rego, uma artista plástica que teve de assumir funções técnicas na área de paisagismo e desenho no GPI após a prisão do marido, havia saído do país, por razões de segurança e para voltar a viver com o marido na Europa.

Para os participantes do GPI entrevistados, a empresa tinha grande competência técnica naquilo que fazia, pois trabalhava com profissionais reconhecidos e de grande competência ou experiência, como os arquitetos João Batista Vilanova Artigas, Heitor Ferreira de Souza e Jairo Farias, acrescentando-se o geógrafo Aziz Ab`Saber, os economistas Paul Singer, Waldomiro Pecht, Roberto Perosa e Luciano Coutinho (este ainda como estagiário), os arquitetos Jorge Wilhelm, Sérgio Zarattin, Carlos Eduardo Zahn, Clóvis Leite Monteiro e Newton Corradini, as técnicas da área social e de saúde Rosa Bromberg e Nobuko Higasi, o administrador de empresas Otávio Gonçalves de Oliveira, o sociólogo Maurício Cadaval, os técnicos em administração pública, tributação e demografia José Rafael Camelo, Marco Aurélio Queiroz Cahony e Alcides Ribeiro Soares.

O GPI funcionava, embora de forma velada, e mesmo levando em conta a alta capacidade técnica dos profissionais que contratava, como uma fachada legal que abrigava perseguidos pelo regime militar, na medida em que pessoas como Arruda Câmara não tinham como desvincular sua atividade empresarial da militância política. Ao mesmo tempo, as atividades da empresa poderiam garantir seu sustento num momento de dificuldade.

Observa-se também que, nos primeiros Planos Diretores, até 1971, não há indicação da equipe técnica da empresa nos documentos publicados, exigida pelas normas estabelecidas pelo FIPLAN. Antes de qualquer coisa, esta seria uma forma de proteger a identidade dos técnicos, pois como vimos, estavam vinculados a organizações ou movimentos de esquerda contrários ao regime. A identificação da equipe técnica somente vai ocorrer a partir dos Planos de 1971, quando Arruda já estava preso e a repressão política já havia sido estabelecida em patamares bastante elevados, principalmente depois da criação da Operação Bandeirante - OBAN.

A empresa, como tantas outras empresas de planejamento e consultoria criadas no período, durante o chamado “milagre brasileiro” (1967-1973), quando o país obtinha crescimento anuais da ordem de 10% do PIB, ocupava um espaço necessário ao projeto de desenvolvimento do país imaginado pelo regime militar, e sua competência técnica era inegável.

Os grandes investimentos em obras de infra-estrutura, modernização e industrialização levavam as cidades brasileiras a um processo de rápido crescimento e expansão, que traziam no seu bojo graves questões sociais e espaciais, para as quais não estavam preparadas, e a solução apontada pelo governo seria a implantação do planejamento integrado nas administrações municipais.

Embora não se tenha encontrado documentos que registrem os aspectos metodológicos do processo de planejamento desenvolvido pelo GPI, é possível observar as técnicas utilizadas no próprio trabalho desenvolvido para Franca. Uma mostra significativa desta técnica pode ser observada no roteiro de trabalho do documento intitulado *Planejamento Integrado na Região de Franca*, pelo próprio GPI e empresas que a compuseram, ECPLAN e PLANORG, e que serviria de base para a sua contratação pelas demais prefeituras da região de Franca.

O documento apresenta motivos para o planejamento municipal, as vantagens de um planejamento integrado e a legislação sobre o planejamento municipal, considerando a Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo (Lei 9.842, de 19 de setembro de 1967) que exigia, em seu artigo 79, a elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, sem o qual

nenhum auxílio financeiro ou empréstimo poderia ser concedido pelo Estado ao Município, a partir de três anos da vigência da lei.

Após estas considerações iniciais, o relatório propõe o Planejamento Integrado da Região de Franca, seja através da elaboração de Planos para cada um dos municípios da região, seja através de um plano comum a todos.

O estudo aponta ainda as fontes de financiamento, em especial aquelas disponibilizadas pelo SERFHAU, que poderiam ser utilizadas pelas Prefeituras para a elaboração do Plano, acrescentando a competência técnica da empresa para a sua realização.

A partir destes elementos, o trabalho transforma-se no escopo de uma proposta, detalhando suas etapas. A primeira delas seria uma pesquisa, com os seguintes objetivos:

- “a) revelar os fatores dinâmicos e frenadores do desenvolvimento;
- b) dimensionar as necessidades relativas ao desenvolvimento econômico, social, físico e institucional;
- c) identificar os recursos materiais e humanos, bem como as formas de controle possíveis de mobilizar dentro e fora dos municípios.

A pesquisa se fará mediante o levantamento de dados disponíveis em fontes primárias e secundárias que serão posteriormente analisados (diagnóstico) e projetados (prognóstico), permitindo definir o quadro atual e futuro a planejar.“

As etapas posteriores incluem, do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado dos Municípios, uma fase dedicada ao planejamento físico, que incluiria um mapeamento da situação, com plantas das cidades, a política de desenvolvimento físico, a Lei do Plano Diretor e o Código de Obras e Edificações.

Outra etapa do trabalho seria o Planejamento Institucional, dedicado à reorganização do sistema administrativo e financeiro da Prefeitura, como forma de garantir a concretização das medidas propostas no planejamento físico e sócio-econômico.

Uma outra etapa seria aquela do Planejamento Sócio-econômico, incluindo uma Política de Desenvolvimento, que definiria os objetivos a médio e longo prazo, com as diretrizes básicas para o incremento das atividades econômicas, como agricultura, indústria, comércio, transportes e aquelas relativas à educação, recreação, saúde, assistência social, habitação, etc.

A descrição das atividades propostas pelo GPI para um conjunto de ações coletivas e integradas dos governos locais da região, antes mesmo da elaboração e aprovação do Plano Diretor Físico de Franca, propicia uma visão de conjunto das atividades de planejamento institucional que de fato foram desenvolvidas pela empresa junto à Prefeitura de Franca, incluindo-se uma ampla reforma administrativa, que incluiu toda uma modificação na estrutura e no organograma da Prefeitura, na criação de novas leis, de normas internas, organização e métodos para procedimentos administrativos, a total reformulação e constituição de um cadastro técnico imobiliário para fins de planejamento urbano e de cobrança dos impostos municipais, em especial o IPTU.

6. Conclusões

A importância da contribuição das empresas de consultoria ao processo de planejamento durante o período do SERFHAU ainda não foi suficientemente analisada, pois experiências como a de Franca, onde quantidade não desprezível das propostas físicas do Plano Diretor elaborado com a consultoria técnica do GPI – Grupo de Planejamento Integrado, fornece elementos para verificar que a crítica usual, de inefetividade do planejamento dos anos 1960 e 70, não ocorreu de maneira generalizada e que as simplificações da crítica podem esconder outros aspectos do planejamento daquele período. Além disso, a estrutura administrativa e rotinas burocráticas foram reorganizadas durante a elaboração do Plano, modernizando as atividades do poder público municipal em Franca.

Outro aspecto importante verificado é a intensa participação da oposição ao regime militar na implementação do chamado planejamento integrado através de empresa de consultoria, apresentando propostas e orientando o processo de planejamento das cidades, mesmo dentro das diretrizes gerais fornecidas pelo SERFHAU, organismo criado pelo regime militar. Trata-se também de uma estratégia de sobrevivência de importantes quadros técnicos, cuja militância política os impedia de atuar com liberdade na universidade e em órgãos estatais, levando para a administração pública municipal, mesmo que de forma indireta, uma contribuição importante à modernização do poder local, que dificilmente poderia se dar de outra forma naquele período autoritário e de ausência de liberdades, e que não se coaduna com a crítica corrente de que o planejamento era tecnocrático, baseado em diagnósticos exaustivos e propostas inexecutáveis.

7. Referências bibliográficas

- BARBOSA, A. S. Política e modernização no interior paulista, dissertação de mestrado, Franca: Unesp, 1997.
- CINTRA, A.O.; HADDAD, P. R. (orgs.) Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS – IEVE - GRUPO TORTURA NUNCA MAIS Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos a Partir de 1964, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de SP, 1996.
- FELDMAN, S. Planejamento e Zoneamento - São Paulo, 1947-1972, São Paulo: Edusp, 2005a.
- O Arranjo SERFHAU: Assistência Técnica aos Municípios/Órgãos de Planejamento/Empresas de Consultoria Consultiva, anais do XI Encontro Nacional da ANPUR: Salvador, 2005b.
- FERREIRA, M. O Espaço Edificado e a Indústria Calçadista de Franca, Dissertação de Mestrado, São Carlos: Eesc/USP, 1989.
- GASPARI, E. A Ditadura Derrotada, São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- GORENDER, J. Combate nas Trevas - A Esquerda Brasileira: das ilusões perdidas à luta armada, São Paulo: Ática Editora, 1987
- GPI – Grupo de Planejamento Integrado Planejamento Integrado na Região de Franca, São Paulo: mimeo (s/d)
- IANNI, O. Estado e Planejamento Econômico no Brasil, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971.
- LAFER, B. M. Planejamento no Brasil, São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.
- LESSA, C. 15 Anos de Política Econômica, São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- NAPOLITANO, M. O Regime Militar Brasileiro: 1964-1985, São Paulo: Atual Editora, 1998.
- PRATA, J. BEIRÃO, N. TOMIOKA, T. Sérgio Motta: o trator em ação, São Paulo: Geração Editorial, 1996
- PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA-GPI Plano de Desenvolvimento Integrado, 5 vols., Franca: Prefeitura Municipal, 1972
- RIBEIRO, L. C. Q. CARDOSO, A.L. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade, Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana, (70-87) org. Grazia de Grazia, Rio de Janeiro: Fase, 1990.

Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências”, Espaço e Debates, São Paulo: Espaço e Debates n. 37, (77-89), 1994.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. (org.). O processo de urbanização no Brasil (169-244), São Paulo: Fupam-Edusp, 1999.

Fontes

Atas da Câmara Municipal de julho de 1963 a novembro de 1978 (Câmara Municipal de Franca).

Coleção do jornal Comércio da Franca, de julho de 1963 a outubro de 1972 (Museu Histórico Municipal José Chiachiri).

Coleção do jornal Diário da Franca, de abril de 1973 a dezembro de 1984 (Museu Histórico Municipal José Chiachiri).

Entrevistas gravadas concedidas ao autor: Carlos Walter Aumond, Marco Aurélio Rézio, Maurício Cadaval, Weber Drausio David e Heitor Ferreira de Souza, em conjunto com Sarah Feldman, 2004.