

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

---

UMA ANÁLISE DA CRIAÇÃO E DA ATUAÇÃO DO SERFHAU

Juliana Costa Mota (EESC/USP)

## **Uma Análise da Criação e da Atuação do SERFHAU**

O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), primeiro órgão federal voltado ao planejamento urbano, foi criado em agosto de 1964. A sua criação faz parte do processo de institucionalização do planejamento e, especificamente, do planejamento urbano no Brasil, iniciado nos anos 1930, mas também foi determinada pelo contexto do Golpe e do Governo Militar. Situar a criação do órgão no seu contexto e nesse processo mais amplo, iniciado nos anos 1930, analisar as suas atribuições segundo os instrumentos legais da sua criação e regulamentação, e analisar as diferentes fases da sua atuação são os objetivos deste trabalho. Com base na pesquisa que desenvolvemos até este momento podemos afirmar que o SERFHAU passou por importantes mudanças com o Programa de Ação Concentrada (PAC), do Ministério do Interior, programa este criado em 1969. Identificamos assim duas fases na atuação do SERFHAU: 1964 a 1969, o período “embrionário e jovem”; e 1969 a 1975, o período da “maturidade” e do “fim” do órgão.

## **1. O contexto da criação do SERFHAU**

O SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), primeiro órgão federal voltado ao planejamento urbano, foi criado em agosto de 1964, junto com o BNH (Banco Nacional de Habitação), através da Lei 4380. A sua criação faz parte do processo de institucionalização do planejamento e, especificamente, do planejamento urbano no Brasil, iniciado nos anos 1930, mas também foi determinada pelo contexto do Golpe e do Governo Militar.

O planejamento começou a ser incorporado pelo governo brasileiro nos anos 1930, com o projeto nacional desenvolvimentista, e sua institucionalização se consolidou nos anos 1960, com a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (Azevedo, 1976:71). Desde a década de 1930 o planejamento no Brasil esteve predominantemente voltado à economia e associado à modernização do Estado, com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento capitalista e a industrialização do país (Gorender, 1981; Ianni, 2004). Foi também a partir dos anos 1930 que os profissionais do campo do urbanismo e da administração municipal, principalmente os arquitetos e os municipalistas, começaram a reivindicar a institucionalização do planejamento urbano no Brasil, como processo contínuo e técnica administrativa, em todos os níveis de governo (Feldman, 1996). Essas reivindicações encontraram no Governo Militar um conjunto de fatores que favorecia a sua concretização: o projeto de modernização nacional, a grande importância dada ao planejamento como técnica racional de governo e instrumento para o desenvolvimento, o intenso crescimento urbano (é na década de 1960 que a população urbana brasileira supera a rural), e o quadro de crise econômica e instabilidade social do país.

Assim, embora seja parte do processo mais amplo de institucionalização do planejamento no país, a criação do SERFHAU também foi determinada por especificidades do seu momento (1964). O órgão foi criado pelo Governo Militar em meio ao crescimento acelerado da população urbana brasileira, dos problemas urbanos nas cidades que mais cresciam no país, e de conflitos e tensões sociais que foram determinantes para a o Golpe de 1964 – no período entre as ditaduras (1945-1964) aconteceu no Brasil o crescimento da democracia e da politização da sociedade, e também o crescimento das forças econômicas e políticas conservadoras e antidemocráticas, que ensejaram o Golpe. O início da década de 1960 foi marcado por movimentos sociais politizados em diferentes frentes, nos meios rural e urbano, que reivindicavam principalmente as “reformas de base” e, entre estas, a reforma agrária e a reforma urbana, que faziam parte do Plano Trienal do Governo Goulart (1961-1964),

elaborado por Celso Furtado quando Ministro do Planejamento. Em meio a esse movimento crescente por mudanças, os militares tomaram o poder incumbidos de uma “missão moderadora” e em sua causa suspenderam as liberdades e os direitos individuais, perseguiram os movimentos sociais, “disciplinaram” o povo através da violência, da censura e da repressão, afirmaram o lema da “segurança e desenvolvimento nacional”, elaboraram sucessivos planos de governo que deram continuidade à estrutura social e econômica do país, desigual e concentradora, e criaram políticas habitacionais e urbanas que também serviriam para dinamizar a economia e estabilizar as forças sociais (Cintra, 1978; Gorender, 1981; Ianni, 2004; Oliveira, 2004; Toledo, 2004).

Nesse contexto foi criado o SERFHAU, que por um lado respondia a reivindicações pela institucionalização do planejamento urbano fundamentadas e com mais de 30 anos de história e, por outro, estava sob a doutrina da “segurança e desenvolvimento nacional” que marcou todas as ações do Governo Militar no Brasil.

## **2. O SERFHAU e a reivindicação pela institucionalização do planejamento urbano no Brasil**

Desde os anos 1930/40 os urbanistas (engenheiros, engenheiro-arquitetos e arquitetos) reivindicavam a institucionalização do planejamento urbano no Brasil como processo contínuo e técnica administrativa, em todos os níveis de governo. A partir dos anos 50 os arquitetos ampliam o seu engajamento e luta pela causa, enquanto legitimavam e fortaleciam o próprio campo específico da arquitetura no país, que era um campo novo (as faculdades de arquitetura começaram a ser criadas nos anos 1940, assim como os departamentos estaduais do IAB), e reivindicavam: a revisão dos currículos e métodos de ensino dos cursos de urbanismo existentes nas faculdades de arquitetura e engenharia, a criação de cursos específicos na área e a regulamentação profissional do urbanista; o campo de trabalho do urbanismo/planejamento urbano para os profissionais formados no próprio país, sendo contrários à contratação de profissionais estrangeiros; a criação de órgãos permanentes de planejamento urbano e regional, em todos os níveis de governo; o financiamento à elaboração de planos diretores. Nesse período (década de 1950) começam a se organizar para elaborar planos diretores fora do âmbito das administrações municipais, como profissionais autônomos ou se vinculando a instituições de pesquisa e consultoria como o CEPEU (Centro de Estudos e Pesquisas Urbanísticas, da FAU/USP) e a SAGMACS (Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais), núcleos de formação e prática

profissional, e se articulam a instituições como o IAB (fundado na primeira metade da década de 30, no Rio) e o IBAM (criado em 1952), centros de reflexão, debate, difusão e formação urbanística (entre outras coisas). É importante destacar que na reivindicação pela institucionalização do planejamento urbano e regional no país, até a década de 1960, a atuação desses dois institutos tem nuances diferentes determinadas pela sua própria formação: o IAB reivindica a institucionalização do urbanismo como campo de trabalho dos arquitetos; e o IBAM, formado por profissionais de diferentes áreas, voltado à modernização da administração municipal, reivindica a institucionalização do planejamento dos diferentes setores administrativos, integrado, como função de equipes multidisciplinares. Nos anos 1960 o IAB assume, no seu discurso, o planejamento integrado e passa a atuar para definir o lugar dos arquitetos nas equipes multidisciplinares de planejamento, afirmando como sua função o planejamento territorial e a coordenação das equipes. (Arquitetura, 1964, 1966; Mota, 2004).

Foi principalmente através do IAB que os arquitetos começaram a discutir e reivindicar, juntos, a institucionalização do urbanismo no Brasil. Segundo Feldman (1996)<sup>1</sup> o Instituto atuou articulando os arquitetos do país em torno da idéia de planejamento, dialogando com o governo (nas esferas municipal, estadual e federal) e organizando cursos sobre planejamento e urbanismo para formar “arquitetos-planejadores”. Segundo a autora os congressos nacionais de arquitetos promovidos pelo Instituto a partir dos anos 50 indicam o empenho da categoria para a institucionalização do planejamento, e seus temários vão, gradativamente, ampliando as questões relacionadas ao planejamento.

Na década de 1960 marca o movimento dos arquitetos a reivindicação pela articulação entre as políticas habitacionais e urbanas nas diferentes escalas territoriais, o que já era definido como necessário nos anos 1940 pela Fundação da Casa Popular (FCP). (Cintra, 1978; Bonduki, 1998) Em julho de 1963 o IAB organizou o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, com o apoio do IPASE (Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado), ocorrido no Rio e em São Paulo, para debater e definir as bases de uma política nacional de habitação e planejamento urbano. Participaram do evento cerca de 200 profissionais, arquitetos em sua maioria, principalmente do Rio e de São Paulo. Neste evento se reconhece a habitação como um dos direitos fundamentais do homem e da família, cuja plena realização exigia limitações ao direito de propriedade e do uso do solo, consubstanciando uma reforma urbana. Esta reforma foi definida como “o conjunto de medidas estatais, visando a justa utilização do solo urbano, a ordenação e o equipamento das aglomerações urbanas e o fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”. O

Seminário definiu o problema da habitação como uma responsabilidade do Estado, a ser resolvido por uma política que não fosse assistencial, concedendo apenas a casa, mas sim por uma política relacionada ao desenvolvimento global do país. Definiu que a política habitacional deveria se concretizar através de planos nacionais, territoriais e de habitação, integrados num planejamento global nos níveis nacional, regional, estadual e municipal. Para a execução desta política propôs a criação do “Órgão Central Federal”, a ser criado pelo Governo Federal, incorporando a Fundação da Casa Popular e o Conselho Federal de Habitação. Este órgão deveria disciplinar e coordenar a solução do problema habitacional; fixar as diretrizes da política nacional de habitação e planejamento territorial, através da elaboração de planos nacionais, territorial e habitacional, a serem executados de modo descentralizado; estabelecer normas para o planejamento territorial em todos os níveis de governo; centralizar e coordenar os recursos federais destinados à habitação, criando o Fundo Nacional de Habitação. Define que para obter recursos os municípios deveriam apresentar seus “planos municipais” cuja elaboração, assim como os órgãos regionais de planejamento, poderiam ser financiados e receber assistência técnica do Órgão Central. (Arquitetura, 1963a, 1963b; Arquitetura, 1963c)

O Seminário de 1963 constitui um momento importante no processo de mobilização e engajamento dos arquitetos no problema habitacional e urbano do país. As reivindicações ali colocadas eram claras e abrangentes, e tinham o objetivo de definir as bases da política nacional de habitação e planejamento urbano. Isto é, os profissionais que fizeram o Seminário se posicionavam frente ao governo, oferecendo subsídios à definição de tal política e, ao mesmo tempo, cobrando por ela. Condições dignas de vida nas cidades foram tratadas como um direito a ser assegurado pelo Estado e exigiam, para a sua realização, uma reforma urbana que limitasse o direito de propriedade e de uso do solo, e nisso o Seminário foi inovador. Quanto ao aspecto institucional, o Órgão Central Federal proposto constitui uma proposta mais elaborada do Ministério de Habitação e Urbanismo, proposto pelo IAB em 1954 durante o IV Congresso Nacional dos Arquitetos. No Seminário também continua presente a proposta de que, para obter recursos, os municípios deveriam ter seus planos municipais, o que já vinha sendo defendido nos anos 50. Segundo Maricato (2001: 86), o documento resultante do Seminário foi utilizado pelo governo ditatorial para a elaboração da lei 4380/64, que criou o BNH e o SERFHAU.

Além do movimento dos arquitetos, para a institucionalização do planejamento urbano no Brasil foi importante o processo de modernização da administração pública no país iniciado

pelo próprio Governo Federal nos anos 1930, e incorporado ao Movimento Municipalista criado nos anos 1940 a partir da esfera municipal, contra a crescente centralização administrativa e financeira pela União. O objetivo do Governo Federal era implantar critérios de seleção pessoal por mérito e competência, profissionalizar a administração, modernizar continuamente os sistemas, métodos e processos administrativos, ter controle orçamentário/financeiro e definir normas e padrões, em todos os níveis de governo, começando pelo federal. Para isso criou o DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), cuja referência era a escola de administração norte-americana. O Movimento Municipalista também visava a modernização administrativa, mas atuava em defesa da autonomia e fortalecimento do poder municipal, tendo em vista conquistas políticas na Constituição de 1946 e o apoio e assistência técnica aos municípios. O movimento deu origem em 1946 à Associação Brasileira de Municípios (ABM) e, em 1952, ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, criado durante o 2º Congresso Brasileiro de Municípios, realizado em São Vicente/São Paulo), que foi criado com o objetivo de trabalhar permanentemente para a modernização técnico-administrativa dos municípios. (Oliveira, 1993)

Mello (1993) analisa o municipalismo no Brasil e identifica que este, através do IBAM (que define como uma instituição de caráter eminentemente técnico, com vocação urbana e um projeto reformador-modernizador da administração municipal), se torna um “instrumento racionalizador da moderna gestão urbana”. Mostra que este Instituto segue o processo histórico de construção organizacional do Estado brasileiro, que se inicia a partir de 1930, e tem estreita semelhança com a proposta do DASP. O autor define o projeto municipalista do IBAM como pragmático, voltado à reforma administrativa em nível local, visando objetivos múltiplos e abrangentes a serem perseguidos através da sua assistência técnica. São estes: ampliação das bases fiscais dos municípios; elaboração de cadastros fiscais; instituição do sistema de mérito na política de pessoal; criação de planos de cargos e salários; racionalização administrativa; organização e métodos na administração municipal; implementação de modernos procedimentos e técnicas de elaboração e controle orçamentário e de prestação de contas; racionalização da provisão de serviços urbanos.

Feldman (1996) avalia o IBAM como uma entidade difusora do planejamento, ligada ao municipalismo, que visava a modernização da administração em nível municipal e trabalhava pela institucionalização do planejamento, disseminando amplamente conceitos e práticas do urbanismo norte-americano. Segundo a autora, desde os anos 30 estava sendo introduzida no

Brasil a visão do planejamento como técnica administrativa, como parte das funções executivas e um dos seus processos fundamentais. Segundo esta perspectiva a programação dos trabalhos através de planos de longo prazo era considerada uma atividade essencial em todos os níveis e setores do governo. Identifica como referência desta visão, e dos setores que reivindicavam um sistema hierarquizado de planejamento, a teoria de administração pública americana vinculada à *scientific management school*. Esta escola se caracterizava por privilegiar soluções técnicas para problemas administrativos, desvincular a administração dos conflitos políticos e, desde os anos 30, influenciava o processo de modernização da administração pública no Brasil.

O IBAM reivindicava a institucionalização da assistência técnica aos municípios no país e sua atuação repercutiu no governo federal. Em 1946 (Governo Dutra) foi proposta a criação da Fundação dos Municípios, rejeitada pelos municipalistas, e em 1961 (Governo Jânio Quadros) foi criado o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (SENAM), com a função de coordenar a formulação e a execução das políticas federais nos municípios. Assim, ocorre na década de 60 uma aproximação de interesses e objetivos entre o IBAM e o Governo Federal, representada na concretização do SENAM e, posteriormente, no próprio SERFHAU, que associou a assistência aos municípios ao planejamento urbano e acabou por incorporar o SENAM em 1970. (Oliveira, 1993; Feldman, 1996)

A análise da atuação dos arquitetos e do debate urbanístico no país, principalmente a partir da década de 1950, e a análise da atuação dos municipalistas nos permitem identificar, por enquanto, que o SERFHAU resulta dos movimentos pela modernização administrativa e pela institucionalização da assistência técnica aos municípios (liderado principalmente pelo IBAM), e pelo movimento pela institucionalização do planejamento urbano (liderado principalmente pelo IAB). Isto é, a criação do primeiro órgão federal voltado ao planejamento urbano não é um fato cuja origem possa ser isolada e atribuída ao governo militar. Entretanto, há especificidades daquele momento e do processo de criação e regulamentação do novo órgão que merecem ainda ser melhor exploradas e elucidadas.

### **3. O SERFHAU segundo os instrumentos legais da sua criação e regulamentação**

O SERFHAU foi criado em 1964, através da Lei 4380 (21 de Agosto de 1964), lei esta voltada predominantemente às questões habitacionais do país, que criou o BNH (Banco Nacional e Habitação) e o SFH (o Sistema Financeiro de Habitação). Segundo as definições



desta lei, o SERFHAU, autarquia federal que incorporou a então extinta Fundação da Casa Popular (órgão federal de habitação criado na década de 1940), era subordinado ao BNH, o que estava expresso tanto na definição de que o seu Superintendente (cargo de maior poder na sua estrutura) seria nomeado pelo Conselho de Administração do Banco (Lei 4380, Art. 54, § 2º), como nas atribuições que lhe foram dadas. Segundo a Lei 4380/64, as atribuições do SERFHAU estavam voltadas predominantemente à habitação, ainda que formação profissional, planejamento urbano e assistência técnica aos municípios também estivessem incluídos. No que se refere à habitação, eram atribuições do órgão o desenvolvimento de pesquisas (do déficit habitacional, do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação, e tecnológica), a assessoria a programas de habitação social, o fomento à indústria da construção, o incentivo ao aproveitamento de mão-de-obra e materiais locais na produção habitacional, a assessoria aos empreendedores dos programas habitacionais e assessoria para a desapropriação de áreas destinadas à construção de conjuntos habitacionais. Em relação ao planejamento urbano, as atribuições do SERFHAU abrangiam a definição de normas técnicas para a elaboração de planos diretores, de acordo com as especificidades regionais, a assessoria aos municípios para a elaboração dos seus planos diretores, seguindo estas normas, e a assessoria aos municípios para a elaboração de planos de emergência, diante de calamidades. No campo da formação profissional, a atuação do órgão estaria voltada para a habitação e o urbanismo. (Lei 4.380/64, Art. 55)

Em 1966 o SERFHAU foi regulamentado pelo Decreto 59.917 (30 de dezembro de 1966), formulado pelo EPEA (Escritório de Planejamento e Economia Aplicada/Ministério do Planejamento)<sup>2</sup>. Com este decreto<sup>3</sup> suas atribuições foram redefinidas e mais direcionadas ao planejamento urbano (ainda que as atribuições definidas na lei 4380/64 tenham continuado a valer), especificamente ao “planejamento local integrado” (segundo o Decreto, aquele que em nível regional e municipal, abrange os aspectos econômico, social, físico e institucional), que foi a linha de planejamento urbano/territorial instituída naquele momento no governo federal. O Art. 1º do Decreto 59.917/66 define o SERFHAU como “entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais<sup>4</sup>”. O Art. 2º define que o órgão deveria prestar assessoria técnica ao BNH para a efetivação desta política, contribuindo para a coordenação e integração do desenvolvimento regional e nacional. E o Art. 3º define que o órgão se articularia com entidades de assistência técnica aos

municípios, nos níveis federal, regional e estadual, visando a adoção de diretrizes e normas político-administrativas necessárias ao implemento do planejamento local integrado. Estes três artigos mostram que a elaboração e a implantação da política nacional de planejamento local integrado (tendo o termo local a abrangência regional e municipal) passaram a ser centrais entre as atribuições do SERFHAU.

Entre as novas atribuições do SERFHAU que foram definidas pelo Decreto 59.917/66 se identificam as vertentes normativa, de assistência técnica (incluindo a formação profissional) e de coordenação. Na vertente normativa incluímos a elaboração de normas, roteiros básicos e padrões para os planos de desenvolvimento local integrado e a proposição de instrumentos jurídicos para a implantação da política nacional de desenvolvimento integrado. Na vertente de assistência técnica, a realização de estudos e análises de projetos e planos relacionados com o desenvolvimento local integrado, a assistência técnica às entidades ligadas ao planejamento local, nos diversos níveis governamentais, o treinamento técnico para o implemento do sistema nacional de desenvolvimento local integrado e a difusão da técnica de planejamento local integrado. E, por fim, a coordenação das atividades de planejamento ligadas ao desenvolvimento local, nos diversos níveis. O SERFHAU foi inserido no Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado, que já vinha sendo discutido e formulado no EPEA e foi instituído naquele momento (Azevedo, 1976; Cintra, 1978; Oliveira, 1993). Este Sistema era formado pelos órgãos e entidades regionais, estaduais e municipais que desenvolvessem planos e estudos integrados e, nele, a atuação do SERFHAU seria no sentido de assessorar os órgãos e entidades interestaduais, estaduais, intermunicipais e municipais para a coordenação e integração do próprio sistema. Segundo o referido decreto, o SERFHAU deveria atuar no planejamento, coordenação e supervisão da execução dessas atribuições, delegando a execução a órgãos ou entidades especializadas, públicas ou privadas. (Decreto 59.917/66, Arts. 1, 5 e 6)

Além de regulamentar o SERFHAU e direcionar a sua atuação para o planejamento local integrado, o Decreto 59.917/66 criou o FIPLAN, Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, destinado a prover recursos para o financiamento de planos e estudos de desenvolvimento local integrado, cujo regulamento foi aprovado pelo BNH em fevereiro de 1967 (RC nº 4/67). Poderiam utilizar o fundo órgãos e entidades regionais, interestaduais, estaduais, intermunicipais e municipais que quisessem contratar a elaboração de planos e estudos de desenvolvimento local integrado. Dentre as exigências para a liberação de recursos destaca-se a criação de órgãos de planejamento e desenvolvimento

local permanentes pelos solicitantes e a aceitação, por parte destes, da assistência técnica julgada necessária pelo SERFHAU, cujas despesas decorrentes seriam incorporadas ao próprio financiamento. (Decreto 59.917/66, Arts. 23, 24 e 27) Merece destaque ainda a permissão para que os órgãos e entidades que quisessem “contratar” a elaboração de planos e estudos de desenvolvimento local integrado fossem beneficiados pelo FIPLAN, o que abre o campo de trabalho em planejamento urbano para as empresas privadas de consultoria de engenharia e arquitetura que, cadastradas no SERFHAU, poderiam ser contratadas (Feldman, 2005).

O Decreto nº 59.917 mantém e amplia a subordinação do SERFHAU em relação ao BNH. Além da nomeação do seu Superintendente pelo Conselho de Administração do Banco (o que já estava definido na Lei 4380/64), determina que os financiamentos do FIPLAN concedidos pelo órgão tinham que ser submetidos e aprovados pela Diretoria do Banco, assim como a composição da sua Comissão Consultiva, e que a sua programação anual fosse aprovada pelo Conselho de Administração do BNH. (Decreto 59.917/66, Arts. 7, 8 e 9; BNH, 1967)

Comparando as atribuições definidas em 1964 e em 1966 (respectivamente pela Lei 4.380 e pelo Decreto 59.917), observa-se que o SERFHAU foi adquirindo mais espaço e importância no campo do planejamento urbano. Em 1964 a maior parte das suas funções eram associadas a pesquisas e estudos relativos ao problema habitacional, caracterizando-o mais como um órgão de “assessoria” do BNH, e a partir de dezembro de 1966 passou a elaborar e coordenar a política nacional de planejamento local integrado e a gerir o FIPLAN, o primeiro fundo de financiamento a planos diretores criado no Governo Federal.

Segundo Azevedo (1976: 76), o SERFHAU nasceu com a finalidade de ser um órgão estritamente ligado a habitação, não só como herdeiro da Fundação da Casa Popular, como também pela ênfase que foi dada à habitação no conjunto das suas atribuições – na Lei 4380/64 o planejamento urbano ocupava uma posição claramente secundária, e a habitação era o tema central, fazendo com que o plano diretor se apoiasse na habitação, e não o contrário. Mas, segundo o autor, os meios ligados ao planejamento urbano, especialmente os arquitetos, reivindicaram a institucionalização do planejamento urbano integrado no Governo Federal, reivindicação esta que foi canalizada para o SERFHAU e levou às mudanças radicais do seu perfil regulamentadas pelo Decreto 59.917/66, através do qual o órgão passou a assumir funções de coordenador, no âmbito local, das atuações de diferentes ministérios e

órgãos regionais, como se fosse um órgão “staff” da Presidência da República ou uma equipe interministerial da mais alta hierarquia. (Azevedo, 1976: 76-77)

Em julho de 1970 o Decreto 66.882 redefiniu novamente as atribuições do SERFHAU, mas estas continuaram majoritariamente voltadas ao planejamento urbano e à assistência aos municípios. O órgão deixou de ter a atribuição de elaborar e coordenar a política nacional de planejamento local integrado; manteve as atribuições de promover a elaboração e a implantação de planos de desenvolvimento local integrado, de acordo com o planejamento nacional e regional, e de colaborar com os governos municipais na execução do planejamento local integrado; recebeu a atribuição de assessorar os governos municipais na organização e operação de serviços municipais, de assisti-los em assuntos de seu interesse, e incorporou o SENAM (Serviço Nacional dos Municípios). Além dessas atribuições, o referido Decreto definiu que o SERFHAU deveria realizar estudos relacionados com radicação de populações e migrações internas. (Decreto 66.882/70, Art. 17 e Parágrafo Único).

#### **4. A atuação do SERFHAU nas suas diferentes fases**

A pesquisa que desenvolvemos até este momento indica que o SERFHAU passou por importantes mudanças com a criação do Programa de Ação Concentrada (PAC), do Ministério do Interior, que vigorou entre 1969 e 1975. Podemos dizer que até 1969 o SERFHAU foi criado, estruturado, e teve definida a sua linha de atuação no sentido do financiamento à elaboração de planos de desenvolvimento local integrado, predominantemente elaborados por empresas privadas de consultoria; a partir de 1969, com o PAC, identificamos que o SERFHAU ampliou a escala da sua atuação (muito mais planos passaram a ser financiados), reformulou e definiu com mais precisão a sua proposta metodológica para o planejamento (foram propostos diferentes tipos de instrumentos, definidos segundo uma estratégia que tinha como base a estrutura urbana e a economia nacional, ainda que mantendo-se a linha do “planejamento integrado”. Segundo a metodologia proposta, estes instrumentos deveriam ser mais concisos e práticos, focando principalmente as questões físico-territoriais e de reforma administrativa; deveriam se constituir em efetivos instrumentos da gestão municipal; e deveriam fortalecer as organizações locais, tanto no âmbito administrativo como no âmbito comunitário, através da participação de técnicos locais e da população na sua elaboração). Identificamos assim duas fases principais na atuação do SERFHAU, divididas pela criação do PAC (1969). (Oliveira, 1993; Minter, 1970a, 1970b, 1971a, 1971b)

#### **4.1. 1964 a 1969: o período “embrionário” e “jovem” do SERFHAU**

Entre a sua criação (agosto de 1964) e a sua regulamentação (dezembro de 1966), o SERFHAU atuou basicamente com questões da extinta Fundação da Casa Popular (FCP), como análise técnica e financeira de projetos, controle de débitos e administração patrimonial. E trabalhou na análise de projetos de conjuntos de COHABs, avaliando a viabilidade técnica e financeira dos mesmos<sup>5</sup>. Esteve à frente do órgão neste período inicial o arquiteto Rubens do Amaral Portella, o último superintendente da FCP<sup>6</sup>.

Entre dezembro de 1966 (quando foi regulamentado) e 1969 (quando o PAC foi criado), o SERFHAU financiou a elaboração de planos locais de desenvolvimento integrado e de cadastros imobiliários. Orientava que os planos fossem desenvolvidos em duas etapas consecutivas, financiadas separadamente – Estudo Preliminar e Plano de Desenvolvimento Local Integrado. Para solicitar o financiamento do plano era apresentado o Estudo Preliminar, que tinha a função de possibilitar ao SERFHAU conhecer a situação dos municípios solicitantes de financiamento e, aos consultores, de definirem as atividades a serem realizadas. O documento deveria se basear em dados já existentes e análises pouco complexas. Deveria permitir a identificação dos principais problemas e recursos locais, e a definição do escopo do trabalho, do prazo de elaboração, do custo e da viabilidade financeira para a implantação do Plano. Aprovado o financiamento, seria elaborado o Plano de Desenvolvimento Local Integrado, composto por “anamnese, análise, diagnose, prognose e plano de ação”, abrangendo os setores econômico, social, físico e institucional dos municípios. Além de diagnóstico e prognóstico de cada um desses setores, o plano indicaria os programas setoriais a serem desenvolvidos e aqueles que eram prioritários. (Cole, 1968)

Outra atuação importante do SERFHAU nesse período se refere ao projeto do sistema informatizado para o armazenamento de informações para o desenvolvimento urbano local, o SIDUL, e do centro de operação do sistema (o CIDUL). O trabalho foi iniciado em 1967 pela firma estrangeira *Padco Inc. Planning and Development Collaborative International*, contratada como consultora. O projeto foi concluído e publicado em 1968, e implantado a partir de abril de 1969, com previsão de entrar em plena operação dentro do prazo de 32 meses. Entretanto, encerrado o contrato com a consultora estrangeira (em 1969), o programa foi interrompido por falta de capacidade técnica e operacional dos funcionários do SERFHAU. (Oliveira, 1993: 75)

Por fim merece destaque a atuação do SERFHAU no âmbito da formação profissional no campo do planejamento urbano e da administração municipal, que foi importante e atravessou as suas diferentes etapas. O órgão trouxe profissionais estrangeiros para darem cursos e participarem de seminários no Brasil (como Francis Violich, John Turner e John Friedman), concedeu bolsas de estudo a profissionais brasileiros no exterior (com o apoio dos governos americano, britânico, francês e holandês, e da OEA – Organização dos Estados Americanos), organizou e/ou financiou vários cursos no país e, com o objetivo de levar assistência técnica ao interior, implantou “Municípios-Escolas” em diferentes estados a partir de 1970. Estes últimos visavam a capacitação de técnicos municipais por equipes itinerantes do SERFHAU, que se fixavam em determinadas cidades por cerca de quatro meses e assessoravam a realização de trabalhos de organização administrativa e planejamento municipal considerados necessários. (Minter, 1971 a; Oliveira, 1993)

#### **4.2. 1969 a 1975: a “maturidade” e o “fim” do SERFHAU**

Em Junho de 1969 a Portaria nº 214 do Ministério do Interior instituiu o Programa de Ação Concentrada (PAC), atendendo ao Decreto-Lei 200/67, que definiu com atribuição deste Ministério o “aperfeiçoamento das estruturas do governo local no plano administrativo e nos serviços públicos essenciais, a partir do planejamento em escala municipal e regional”. O objetivo do PAC era “promover, por etapas, o desenvolvimento local integrado de comunidades urbanas em todo o país”, coordenando as ações dos órgãos do MINTER responsáveis por saneamento básico, habitação, planos diretores e organização técnico-administrativa (Superintendência do Sistema Financeiro de Saneamento, BNH, SERFHAU e Serviço Nacional dos Municípios (SENAM)<sup>7</sup>, respectivamente), que deveriam priorizar o atendimento aos municípios inseridos no Programa. Para a sua primeira etapa foram selecionadas preliminarmente 455 cidades<sup>8</sup>, distribuídas por todo o território nacional, abrangendo mais de 10% das cidades brasileiras<sup>9</sup> e cerca de 50% da população urbana do país. As cidades foram selecionadas segundo critérios de número populacional e localização (todos os Estados seriam beneficiados) e com base no estudo sobre micro-regiões homogêneas realizado pelo IBGE e publicado em 1968<sup>10</sup>. Nesta etapa objetivava-se a implantação de processos de planejamento nos municípios selecionados e a execução de projetos setoriais indicados como prioritários nos planos elaborados, enfatizando o financiamento aos programas relativos a saneamento básico, habitação e organização dos serviços administrativos municipais. (Minter, 1969, 1970 a)

Com o PAC a atuação do SERFHAU sofreu alterações importantes. Em primeiro lugar deve se destacar que o órgão deixou de ter a atribuição de “coordenar as atividades de planejamento ligadas ao desenvolvimento local” (conforme definição do Decreto 59.917/66), pois foi criada a Comissão de Coordenação Geral do programa, composta por um representante do SERFHAU e por representantes dos demais órgãos do Minter. Segundo Azevedo (1976: 80), o SERFHAU “passa de potencial coordenador a coordenado”. Além disso, com o PAC houve mudanças nos planos financiados pelos FIPLAN. Segundo Oliveira (1993), com este Programa o objetivo do SERFHAU passou a ser a elaboração de planos mais simplificados, para maior número de cidades, que subsidiassem a execução imediata de obras e programas. Esta aproximação entre os planos financiados através do órgão e o financiamento e a execução de projetos setoriais/obras é encontrada no próprio Manual do Programa, que afirma que os planos eram indispensáveis aos financiamentos e define que destes resultariam indicações para a realização de projetos setoriais prioritários para o desenvolvimento integrado das comunidades, e que o Minter se incumbiria da execução desses projetos, financiando aqueles das suas áreas de atuação, ou se articulando com os organismos responsáveis. (Minter, 1970 a: 17, 18 e 36)

Assim, a partir de Junho de 1969 os financiamentos ao planejamento local concedidos através do SERFHAU variam segundo o porte das cidades beneficiadas e abrangiam três tipos de documentos, todos “integrados”<sup>11</sup>, mas variando no custo, tempo de elaboração, nível de detalhamento, escopo das propostas e estruturação ou não do órgão local de planejamento. Estes documentos eram os seguintes:

- Relatório Preliminar: “documento conciso, simultaneamente operacional e prospectivo”, com baixo custo e tempo reduzido de elaboração, era destinado às cidades mais populosas das micro-regiões homogêneas de baixa complexidade socioeconômica e tinha o objetivo de “orientar as decisões das autoridades quanto às ações de interesse local a serem empreendidas em curto prazo”. O relatório deveria oferecer “um conhecimento geral e preliminar do município”, identificar os principais problemas e os agentes mais importantes do desenvolvimento local, propor soluções para os problemas mais urgentes destacando-se obrigatoriamente os setores afetos ao Minter (abastecimento de água, saneamento básico, habitação, desenvolvimento da ação comunitária e organização administrativa municipal), e sensibilizar as autoridades e lideranças locais para a adoção do planejamento. A “comunidade” deveria participar em diferentes fases da elaboração do documento;

- Plano de Ação Imediata (PAI): elaborado para cidades de porte médio, deveria ser sempre precedido por um Termo de Referência, cujos responsáveis pela elaboração não poderiam participar da equipe técnica do Plano propriamente dito. Este Termo tinha a função de quantificar e qualificar os trabalhos a serem realizados. O PAI deveria apresentar um diagnóstico “sintético e predominantemente analítico” do município, propor um Plano de Diretrizes para o Desenvolvimento Municipal para curto, médio e longo prazo e um Plano de Ação do Governo Municipal consentâneo ao primeiro; deveria priorizar os aspectos físico-territoriais e institucionais, principalmente nos setores de responsabilidade do Minter, apresentar alternativas e diretrizes para o desenvolvimento físico, identificar os principais problemas e propor soluções, propor instrumentos legais, estimar os custos dos projetos e programas setoriais indicados, definir os programas setoriais mais relevantes e dar indicações para as etapas posteriores determinando o nível de aprofundamento necessário a cada aspecto setorial. Durante a sua elaboração deveria ser formado o núcleo municipal de planejamento e poderia ser instituído o “Conselho de Desenvolvimento de Comunidades”, com caráter consultivo e de assessoramento ao Governo Municipal;
- Plano de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI (destinado às cidades grandes, pólos do desenvolvimento regional. Exigia também a prévia elaboração de Termos de Referência. Suas recomendações deveriam ser mais específicas e detalhadas, e ser acompanhadas de quantificação da demanda por recursos. O plano deveria apresentar planos setoriais e anteprojetos de certas obras, o projeto da sua lei de regulamentação, instrumentos administrativos e orçamentos-programa, deveria estruturar o órgão local de planejamento e ter a participação da “comunidade”).

Além destes instrumentos definidos para a escala municipal, no início da década de 70 o SERFHAU financiou Planos Metropolitanos de Desenvolvimento Integrado e Planos Microrregionais de Desenvolvimento Integrado. (Oliveira, 1993, Minter, 1970a, 1970b, 1971b)

Nessa fase do SERFHAU que se inicia com o PAC (junho de 1969), além da contratação de consultores privados credenciados (o que já vinha ocorrendo desde o início de 1967), foram feitos convênios com o Projeto Rondon para se incorporar universitários na elaboração dos planos, e com as superintendências regionais (SUDAM, SUDENE, SUDECO, SUDESUL e Secretaria Geral Adjunta), co-responsáveis pela execução do Programa em nível regional e



com autonomia para conduzi-lo de acordo com a estrutura e peculiaridades de cada região, atendendo à premissa de desenvolver o mercado de trabalho e criar oportunidades para os técnicos das mesmas. (Minter, 1970a)

Numa avaliação das diferentes fases do SERFHAU, podemos concluir que foi com o PAC que este teve a sua maior produtividade, tanto na realização de eventos destinados à formação profissional quanto no financiamento à elaboração de instrumentos de planos. Oliveira (1993) afirma que com o PAC o órgão teve uma programação de trabalho definida e assegurada, e recebeu mais recursos. Com base em dados do próprio Minter relativos aos financiamentos concedidos, por semestre, entre agosto de 1967 e julho de 1969 (Minter, 1971), e na quantificação dos instrumentos financiados pelo FIPLAN concluídos até 10/09/1973 apresentada por Francisconi & Souza (1976), podemos avaliar que cerca de 83% dos planos de desenvolvimento local integrado financiados são da “fase PAC”; considerando-se o conjunto dos instrumentos (estudos preliminares, relatórios preliminares, planos de ação imediata e planos de desenvolvimento local integrado) e as mesmas referências (Minter, 1971; Francisconi & Souza, 1976), este número sobe para cerca de 92%. Esta proporção também é encontrada quando tomamos como referência a listagem do acervo bibliográfico do BNH, de 1976, através da qual podemos avaliar que cerca de 90% dos documentos de planejamento financiados através do SERFHAU são posteriores a 1969.

Segundo Aquino (1990: 49) o PAC vigorou até 1975. Neste mesmo ano, o próprio SERFHAU foi extinto (Decreto 76.149, de 22 de Agosto de 1975), mas desde outubro de 1974 havia sido destituído da função de gestor do FIPLAN (Resolução 27/74, do Conselho de Administração do BNH). E a partir de então o BNH passou a comandar (não só na prática, mas oficialmente) a política de planejamento e desenvolvimento urbano no país.

---

#### **Notas:**

<sup>1</sup> Tese de Doutorado publicada pela Edusp/Fapesp em 2005.

<sup>2</sup> O EPEA deu origem ao IPEA (Instituto de Planejamento e Economia Aplicada).

<sup>3</sup> Cabe destacar que neste caso, como observa Azevedo (1976), um decreto alterou uma lei.

<sup>4</sup> Transformado no Ministério do Interior em 1967, pelo Decreto-Lei 200.

<sup>5</sup> Informações concedidas por Herberto Lira Ferreira da Silva, arquiteto que trabalhou no SEFHAU, em entrevista realizada em dezembro de 2003.

---

<sup>6</sup> Informação encontrada em documento sem identificação, parte do acervo do GAP – Grupo de Arquitetura e Planejamento.

<sup>7</sup> Apesar do SENAM já ser citado na Portaria 214/69, que institui o PAC, a sua incorporação legal ao SERFHAU foi instituída pelo Decreto 66.882, de 16 de Julho de 1970.

<sup>8</sup> A Portaria 214/69 faz menção a 439 cidades, mas o Manual do Programa, de 1970, apresenta em anexo uma listagem de 455 cidades, definida como preliminar devido à imprecisão dos dados demográficos existentes. (Minter, 1969 e 1970a)

<sup>9</sup> Naquele período o número de municípios no Brasil era de 3.938. (Minter, 1970a)

<sup>10</sup> Este estudo manteve os limites municipais e estaduais, e subdividiu o país em micro-regiões homogêneas – grupos de municípios com certa compatibilidade devido à relativa proximidade e semelhanças em termos físicos, sociais e econômicos. (Minter, 1970a)

<sup>11</sup> Isto é, que abordassem os aspectos físico-territoriais, sociais, econômicos e administrativos, e os diferentes níveis de governo (“integração horizontal e vertical”).

### **Bibliografia:**

AQUINO, E. M. M. Z. *Política urbana no Brasil pós-64*. Dissertação (Mestrado), FAU/USP: 1990.

ARQUITETURA. *Seminário da Habitação e Reforma Urbana*. N. 12, jun/1963, pp. 23-24. Rio de Janeiro, IAB: 1963a.

ARQUITETURA. *S.H.R.U.* N. 14, ago/63. Rio de Janeiro, IAB: 1963b.

ARQUITETURA. *Documento Final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana*. N. 15, set/63, pp. 19-24. Rio de Janeiro, IAB: 1963c.

ARQUITETURA. *Arquitetura: profissão necessária*. N. 24, jun/64, p. 2. Rio de Janeiro, IAB: 1964.

ARQUITETURA. *Dia Mundial do Urbanismo*. N. 53, nov/66, p. 4. Rio de Janeiro, IAB: 1966.

AZEVEDO, E. de A. *Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa, FAPESP. São Carlos, EESC/USP: 1976.

---

BONDUKI, N. G. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo, Estação Liberdade: 1998.

CINTRA, A. O. *Planejando as Cidades: Política ou Não Política?* In: CINTRA, A.O.; HADDAD, Paulo R. (org.) *Dilemas do Planejamento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores: 1978.

COLE, H. J. *Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local no Brasil*. Rio, MINTER/SERFHAU: 1968.

FELDMAN, S. *Planejamento e Zoneamento, São Paulo 1947-1972*. Tese de Doutorado, FAU/USP: 1996.

FELDMAN, S. “*O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/ órgãos de planejamento/ empresas de engenharia consultiva*”. Salvador, Anais do X Encontro Nacional da ANPUR: 2005.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. *Política Nacional e Desenvolvimento Urbano – Estudos e Proposições Alternativas*. Brasília, IPLAN/IPEA: 1976.

GORENDER, J. *A Burguesia Brasileira*. São Paulo, Editora Brasiliense: 1981.

IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira: 1977.

IANNI, O. *Pensamento social no Brasil*. Bauru, EDUSC: 2004.

IBAM. *Leituras de planejamento e urbanismo*. Rio de Janeiro, IBAM: 1965.

LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva: 1970.

LEME, M. C. S. *Formação do Urbanismo em São Paulo como campo de conhecimento e área de atuação profissional*. Tese de Livre-Docência, FAU/USP: 2000.

LEME, M. C. S. *Urbanismo: a formação de um conhecimento*. In: BRESCIANI, M. S. (org.) (2001) *Palavras da cidade*. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS: 2001.

---

LEME, M. C. S. (org.). *Urbanismo no Brasil, 1895-1965*. São Paulo, FUPAM e Studio Nobel: 1999a.

MARICATO, E.. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes: 2001.

MENDES, A. G. *A Experiência de Planejamento Econômico no Brasil*. In: CINTRA, A.O.; HADDAD, P. R. (org.) *Dilemas do Planejamento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores: 1978.

MINTER. *Manual do Programa de Ação Concentrada*. Brasília, Minter: 1970a.

MINTER. *Instruções experimentais para a elaboração e apresentação dos Planos de Ação Imediata de Desenvolvimento Local Integrado*. Rio, Minter/Serfhou: 1970b.

MINTER. *SERFHAU: programações executadas 67/70*. Rio, Minter/Serfhou: 1971a.

MINTER. *Instruções para a elaboração e apresentação dos Relatórios Preliminares de Desenvolvimento Local Integrado*. Rio, Minter/Serfhou: 1971b.

MOTA, J. C. *Planos Diretores de Goiânia, anos 60: a inserção dos arquitetos Luís Saia e Jorge Wilhelm no campo do planejamento urbano*. Dissertação de Mestrado, EESC/USP: 2004.

MOTA, J. C. *Mobilização, reivindicações e inserção dos arquitetos no campo do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil, 1950/1960*. Niterói, Anais do VIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo: 2004.

MOTA, J. C. *Goiânia, anos 60: os planos diretores de Luís Saia e de Jorge Wilhelm/Serete e as diferentes práticas de planejamento urbano nos períodos pré e pós SERFHAU*. Salvador, Anais do X Encontro Nacional da ANPUR: 2005.

OLIVEIRA, N. de. *Da Ideologia à Prática do Planejamento Urbano*. Salvador, Editora da UFBA: 1993.

OLIVEIRA, F. de. *A Economia Brasileira: Crítica da Razão Dualista*. In: *Cadernos CEBRAP*, n.2, São Paulo: 1972.

---

OLIVEIRA, F. de. *O Estado e o urbano no Brasil*. In: *Espaço e Debates*, n. 6. São Paulo: 1982

OLIVEIRA, F. de. *Ditadura militar e crescimento econômico – a redundância autoritária*. In: REIS, Daniel A.; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo P. S. (orgs.) *O golpe e a ditadura militar: quarenta anos depois (1964-2004)*. Bauru, EDUSC: 2004.

PEREIRA, L. C. B. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1973.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo, HUCITEC: 1993.

SERRA, G. *Urbanização e Centralismo Autoritário*. São Paulo, USP/Nobel: 1991.

SOUZA, M. A. A. de. *O II PND e a política urbana brasileira : uma contradição evidente*. In: Déak, Csaba; Schiffer, Sueli Ramos, orgs. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp: 1999.

TOLEDO, A. H. P.; CAVALCANTI, M. (orgs.). *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Cortez & Moraes: 1978.

TOLEDO, C. N. de (org.). *1964: visões críticas do Golpe – democracias e reformas no populismo*. Campinas, UNICAMP: 1997.

TOLEDO, C. N. de. *1964: o Golpe contra as reformas e a democracia*. In: REIS, Daniel A.; RIDENTI, M.; MOTTA, R. P. S. (orgs.) *O golpe e a ditadura militar: quarenta anos depois (1964-2004)*. Bauru, EDUSC: 2004.

VILLAÇA, F. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, FUPAM e EDUSP: 1999.

VIZIOLI, S. H. T. *Planejamento Urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento nacional*. Dissertação de Mestrado, FAU-USP: 1998.