

MUNICIPALISMO E DITADURA MILITAR

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal e a difusão de políticas urbanas

Luis Régis Coli

IPPUR/UFRJ

regiscoli@hotmail.com

Apresentação e Origem

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM se define como uma organização de natureza não governamental, sem fins lucrativos, “vocacionada” para o fortalecimento do governo municipal, sob a ótica de uma sociedade democrática, cujos objetivos abrangem o estudo, a pesquisa e a busca de solução dos problemas municipais e urbanos, no quadro do desenvolvimento regional e nacional. O Instituto é reconhecido como uma instituição de utilidade pública pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, e como uma instituição de fins filantrópicos pelo Conselho Nacional de Serviço Social. Além disso, afirma sua missão de promover o Município como esfera autônoma de governo, fortalecendo sua capacidade de formular políticas, prestar serviços e fomentar o desenvolvimento local, objetivando uma sociedade democrática e valorizando a cidadania.¹ Suas atividades de assessoria técnica são assim caracterizadas:

O IBAM é uma organização comprometida com a identificação e operacionalização de soluções para os problemas da Administração Pública. A constante atualização de suas atividades, programas, produtos, técnicas, procedimentos e métodos, bem como a abrangência de sua especialização, é característica marcante da Instituição. [...] A ação do Instituto visa fortalecer e aprimorar as capacidades dos diversos atores – governo e sociedade – criando condições favoráveis para que atuem conjuntamente na modernização das estruturas de gestão municipais, na melhoria da qualidade urbano-ambiental das cidades, e, ainda, sobre as potencialidades de desenvolvimento econômico local, com foco na inclusão social e no desenvolvimento sustentável. [...] Com os governos municipais, em particular, o IBAM vem construindo as bases de uma cultura administrativa empreendedora, inovadora e voltada não apenas para um comportamento ético e responsável, mas também para um mais alto padrão de desempenho, capaz de gerar melhores serviços públicos (IBAM).²

¹ Disponível em ibam.org.br.

² <http://www.ibam.org.br/info/assessoria-tecnica>.

A amplitude de suas operações pode ser percebida a partir da descrição que faz o Instituto de seus campos de atuação. Procurando trabalhar em todos os segmentos instrumentais da administração e do direito, que considera imprescindíveis para assegurar a ação sistêmica de governo objetivando à sua estruturação e funcionamento, o IBAM destaca suas ações nas seguintes áreas: cadastro imobiliário e fiscal; concursos públicos; contabilidade; controle financeiro e orçamentário; direito público e administrativo; finanças públicas e gestão tributária; formação de parcerias e consórcios (intermunicipais, intergovernamentais e público/privados); gestão de pessoas; licitação e contratos; mapeamento e redesenho de processos; organização, gestão e desenvolvimento institucional; planejamento e controle fiscal; planejamento estratégico e previdência do servidor municipal.³

No campo das iniciativas denominadas como de “Desenvolvimento Urbano e Ambiental” o Instituto atua em: eficiência energética para municipalidades; estudos para a recuperação de favelas e sobre questões fundiárias, posse da terra; formulação de indicadores ambientais; gestão de serviços e sistemas urbanos; geoprocessamento; habitação; legislações urbanísticas; mecanismos de desenvolvimento limpo; mobilidade urbana e acessibilidade; planos diretores; regularização fundiária; resíduos sólidos; saneamento ambiental e zoneamento ambiental. Quanto ao chamado “Desenvolvimento Social e Econômico”, seu envolvimento consiste no estabelecimento de fóruns e conselhos e na formulação de políticas públicas que se pretendem inclusivas, tal como a modelagem de alternativas institucionais para sua implementação nas áreas de: direitos humanos e cidadania; gênero, raça e fatores geracionais (crianças, jovens e idosos); bem-estar social; saúde pública; trabalho e geração de renda; turismo e desenvolvimento local; assim como na “formulação e implementação de mecanismos e ferramentas para a tomada de decisões de forma participativa”.⁴

O chamado Laboratório de Administração Municipal – LAM, por sua vez, busca renovar constantemente seu papel na difusão de ideias e projetos, mantendo uma rede que congrega municipalidades (prefeituras, câmaras municipais e entidades da administração indireta), assim como órgãos e entidades dos governos estaduais e federal, além de organizações não governamentais, empresas privadas e pessoas físicas. O LAM possui os seguintes objetivos: agir como canal de comunicação, em mão dupla, entre seus integrantes, notadamente os governos locais e organizações engajadas em propósitos similares aos do Instituto; trocar informações mediante ativa participação da equipe técnica em grupos de discussão e fóruns; constituir parcerias e intercâmbio de conhecimentos gerados com base em

³ <http://www.ibam.org.br/info/assessoria-tecnica>.

⁴ <http://www.ibam.org.br/info/assessoria-tecnica>.

projetos concebidos e implementados.⁵ A área reservada ao LAM, no *website* do IBAM, contém pareceres jurídicos e enunciados sobre assuntos considerados de interesse dos governos municipais, estaduais e outros órgãos da administração pública, modelos de regimentos, de estatutos, e outros documentos cujos temas são relacionados com os governos municipais e a administração pública. Também integrada ao LAM está a “Revista de Administração Municipal – Municípios”, sendo possível, em seu banco de dados, pesquisar a partir de temas, número ou ano da revista, nome dos autores de artigos ou títulos de artigos.⁶

O surgimento do IBAM refletiu o momento de mobilização municipalista que alcançou grande visibilidade com o fim do Estado Novo e a nova Constituição de 1946. Durante a preparação para o II Congresso Nacional de Municípios da Associação Brasileira de Municípios - ABM, realizado em São Vicente - SP, entre 12 e 19 de outubro de 1952, municipalistas que reivindicavam uma orientação preponderantemente técnica se reuniram em uma “Comissão Nacional Organizadora”, tendo lançado um manifesto⁷ dirigido a todos os prefeitos e vereadores do país, no qual se propunha a criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal⁸. O manifesto ganhou ampla publicidade, sendo inclusive publicado na Revista do Serviço Público, do DASP. A nova organização estaria ligada à ABM, constituindo seu “braço técnico”. Em sessão solene no Auditório do Ministério da Educação e Saúde, realizada em 1º de outubro de 1952, uma Assembleia Geral se reuniu para a aprovação dos estatutos e eleição dos Conselhos de Administração e Fiscal da entidade⁹. A aprovação

⁵ <http://www.ibam.org.br/info/lam>.

⁶ <http://www.ibam.org.br/info/lam>.

⁷ Assinaram o referido manifesto: 1. Rafael Xavier, Presidente da ABM 2. Venerando de Freitas Borges, Prefeito de Goiânia 3. Emilio Povoá, Prefeito de São Lourenço 4. João de Paula Teixeira Filho, Vereador de Goiânia 5. Claudio de Paiva Leite, vereador de João Pessoa 6. Cleantho de Paiva Leite, Diretor do BNDE 7. Rômulo Almeida, Economista e Membro do Conselho Fiscal do Banco de Crédito Cooperativo 8. Othon Skvulo de Vasconcellos, Técnico de Administração do DASP e ex-Ministro Interino da Agricultura 9. Joaquim Neves Pereira, Técnico de Administração do DASP e Secretário de Administração da Prefeitura do Distrito Federal 10. José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti, Técnico de Administração do DASP e Secretário Geral da Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas 11. Osório Nunes, jornalista e funcionário da Secretaria da Agricultura do Distrito Federal 12. Francisco Burkinski, Técnico de Administração do DASP, publicista e estudioso dos problemas municipais 13. Carlos Eduardo de Oliveira Vale, Professor de Administração Pública e Procurador do Distrito Federal 14. Moacyr Malheiros da Silva, Engenheiro, Assessor Técnico do DNER e membro do Conselho Diretor do IBGE 15. Gerson Augusto da Silva, Professor de Finanças Públicas e membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças 16. Manuel Diegues Junior, Jornalista, Sociólogo e membro do Conselho Diretor da ABM 17. Edy Costa Leite, Assistente Social e alto funcionário do SAPS 18. Cauby Brasileiro, estudante de Direito e funcionário do Banco do Brasil. (IBAM, 1982, p. 37)

⁸ “O Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Aos Prefeitos e Vereadores”, *Revista do Serviço Público*, III, 1952:158. (MELO, 1993, p. 95)

⁹ “À solenidade, presidida pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Embaixador Francisco Negrão de Lima, compareceram um representante do Presidente da República; O Ministro Pereira Lira, do Tribunal de Contas da União; Benjamin Cabello, Presidente da COFAP; o Secretário de Administração da Prefeitura do Distrito Federal e várias pessoas interessadas na fundação do IBAM, inclusive quase todas as que assinaram o Manifesto, e mais Mayr Godoy; Antonio Delorenzo Neto, Francisco Machado Vila, Yves Orlando Tito de Oliveira, Severino Sombra, Wagner Estelita Campos. [...] O Conselho de Administração foi constituído dos seguintes nomes: Luiz Simões Lopes, Rafael da Silva Xavier, Oswaldo Trigueiro, José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti, Rômulo Almeida, Adroaldo Tourinho Junqueira Aires e Arízio Viana. Para Diretor Executivo foi designado, pelo Conselho, a 7 de outubro, Cleantho de Paiva Leite que, juntamente com Araújo

formal da ABM foi obtida durante o Congresso de São Vicente, pois segundo o IBAM (1982):

Disso se encarregou Cleantho Leite, vencendo resistências e suspeitas, devido à função que então exercia de Oficial de Gabinete do Presidente Vargas e às suas eventuais aspirações políticas. Para ele, o apoio político da ABM à instituição recém-criada era essencial, enquanto outros, como Rafael Xavier, embora apoiando a criação do Instituto, hesitavam quanto à vinculação à ABM, sempre na esperança de que esta pudesse funcionar com a mais inteira liberdade política em relação ao Governo Federal. O apoio de Xavier, entretanto, foi decisivo para que a ABM aceitasse o IBAM, o que ocorreu a 17 de outubro de 1952, no Congresso de São Vicente. Mas como bem salienta Aluizio Loureiro Pinto, foi necessário formular-se uma estratégia para vencer essas resistências, a qual consistia, basicamente, de dois elementos: o primeiro era obter a adesão tanto de líderes políticos como de técnicos para se conquistar o apoio da ABM, evitar possíveis críticas de dominância tecnocrática e acentuar o caráter eminentemente apolítico e técnico da nova instituição. A lista dos assinantes do Manifesto reflete esse primeiro elemento. O segundo elemento dessa estratégia, constante do Manifesto em letras maiúsculas, dizia que o IBAM somente agiria por solicitação expressa dos Municípios, isto é, abster-se-ia de qualquer ingerência nas administrações municipais, o que estava de acordo com o seu caráter de instituição privada, sem ligações com o Poder Público, livre, portanto, de influências político-partidárias, como proclamavam os seus idealizadores (IBAM, 1982, p. 38).

Em relação à sua origem, Melo (1993) ressalta que o *locus* organizacional do grupo formulador das propostas fundadoras do IBAM concentrava-se no DASP, no IBGE, na Comissão Nacional de Assistência Técnica - CNAT e na recém-criada EBAP da Fundação Getúlio Vargas - FGV. Essa aproximação com a FGV deu-se através do programa de cooperação técnica em administração pública, criado no âmbito do Point Four / USAID, que levou à criação da EBAP. A proposta de criação do IBAM inscreve-se, desse modo, no processo histórico de construção organizacional do Estado brasileiro que se inicia a partir de 1930. Incumbido de efetuar a reforma da administração pública federal, instituindo o sistema do mérito na seleção de pessoal federal e introduzindo os métodos da “moderna administração pública”, o DASP constituiu o instrumento privilegiado desse projeto modernizador.

A concepção de atuação do IBAM guarda estreita semelhança com a proposta de reforma institucional do DASP. No caso do IBAM, porém, a questão era a de como compatibilizar, num contexto democrático e descentralizado, uma estratégia de reforma e modernização da administração municipal por uma instância que não era - e não podia ser - municipal:

Cavalcanti, havia tido papel especial no processo da organização do Instituto, inclusive na elaboração de seus estatutos. Para o Conselho Fiscal foram escolhidos Adhamar Soares de Carvalho, Joaquim Caetano Gentil Netto e João de Mesquita Lara.” (IBAM, 1982, p. 37 – 38)

Na conjuntura pós-Estado Novo, esse tipo de ingerência de um órgão federal nas instâncias sub-regionais de governo inviabilizou-se politicamente. A reforma administrativa patrocinada pelo DASP pôde ter continuidade apenas na administração pública federal. Na nova conjuntura - balizada pela constituição descentralizante de 46 e pela campanha municipalista - a única alternativa possível para a modernização administrativa dos municípios envolveria uma entidade de caráter privado, à qual os municípios poderiam recorrer voluntariamente (MELO, 1993, p. 92).

Os anos de crescimento e atuação no planejamento e nas políticas urbanas durante a ditadura militar

As atividades do Instituto, a partir do período que se sucedeu ao golpe militar de 1964, se intensificaram ainda mais em nível nacional, constituindo uma época de fartura em termos de recursos federais - e de aportes de agências internacionais -, refletindo-se na abundância quanto à assinatura de contratos, convênios e realização de projetos. Dentre alguns exemplos, foram prestados diversos serviços ao SERFHAU, BNH, SENAM¹⁰, à Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios – SAREM, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, entre outros, através de programas frequentemente acordados com o Banco Mundial, BID e USAID (IBAM 1982, 2002).

Diante do cenário de amplas restrições que se instala com a ditadura, e sob um quadro institucional de associação entre o IBAM e o regime que se estabelecia, alguns de seus pesquisadores buscaram incorporar, em alguma medida, certas inquietações de natureza social nos quadros do urbanismo e do planejamento urbano praticados pelo Instituto. Em 1965, foi criado o Curso Especial de Metodologia do Urbanismo e da Administração Municipal - CEMUAM¹¹, instituído como pós-graduação *latu sensu*. Sua concepção é associada principalmente à urbanista argentina Adina Mera, tendo sido considerado inovador no ensino do planejamento urbano então praticado, notadamente por sua metodologia, inspirada no movimento Economia e Humanismo aplicado aos métodos de planejamento¹². A proposta se inspirava nos questionamentos acerca do caráter centralizado das decisões e do conhecimento, e visava incorporar a perspectiva de que as populações locais teriam um maior entendimento de suas necessidades e problemas do que profissionais originários de outras realidades, faltando-lhes, entretanto, os conhecimentos técnicos para lidar com seus problemas adequadamente e fazer suas realidades “prosperar” (FREITAS; AZEVEDO, 2011). O curso

¹⁰ Posteriormente extinta em 1970 e absorvida pelo SEFHAU (IBAM, 1982).

¹¹ O curso teve seu nome posteriormente alterado para Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano, mantendo-se a sigla CEMUAM (FREITAS; AZEVEDO, 2011).

¹² Quanto ao tema, ver Lamparelli (1993).

contou, não obstante, com patrocínio inicial da USAID e, ainda em suas primeiras edições, passou a se apoiar em recursos originários do SERFHAU. Edições posteriores obtiveram recursos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN-Pr, por meio da Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios - SAREM (IBAM, 1982, FREITAS; AZEVEDO, 2011).

O CEMUAM visava o treinamento de profissionais provenientes de instituições públicas ou privadas, que desenvolvessem ações relacionadas ou de interesse do desenvolvimento local, especialmente as de competência dos municípios. Orientava-se, portanto, aos técnicos das secretarias federais ou estaduais, conselhos ou comissões de planejamento de ações no desenvolvimento local, técnicos municipais ou de instituições regionais, federais e estaduais dirigidas à assistência ao planejamento urbano em nível municipal (FREITAS; AZEVEDO, 2011).

Em 1968, o IBAM criaria a Escola Nacional de Serviços Urbanos - ENSUR, unidade que funcionaria como centro nacional de ensino de administração dos serviços municipais e urbanos, planejamento regional e local e, o que se denominou, à época, de “urbanologia”¹³ (RAP, 1969). A ENSUR incorporou a coordenação do CEMUAM e, nas palavras de Lordello de Mello:

O constante interesse pela atividade de treinamento levou o Ibam a criar em 1968 a Escola Nacional de Serviços Urbanos, a Ensur, que além do Cemumam lançou outros dois cursos de oito meses: administração municipal e engenharia de sistemas urbanos, além de outros mais curtos, de dois meses, uma semana; e um por correspondência. Todos financiados pela Sarem, a Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios, órgão do Ministério do Planejamento - extinta no fim do governo Sarney, infelizmente. [...] **Uma característica interessante dos cursos da Escola Nacional de Serviços Urbanos permanece até hoje: a Escola não tem corpo docente, só um diretor e uma secretária. Mas os professores são os técnicos dos diversos centros do IBAM. Isso chamou a atenção do Banco Mundial, que me convidou para duas reuniões, uma no Quênia e outra na Virgínia (Estados Unidos), para falar dessa experiência de uma escola que usa os técnicos para dar aulas** (FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 133 – 134, grifos nossos).

O ano de 1968 também assistiria ao surgimento do Centro de Pesquisas Urbanas – CPU, voltado para estudos nessa área, tornado possível graças a uma doação da Fundação

¹³ “Desenvolverá ainda a ENSUR cursos relacionados com Urbanologia, a nova ciência das cidades, através dos quais visará a implantar no Brasil, a atitude científica aplicada à formulação de soluções para os problemas da vida urbana. Entre outras disciplinas, incluir-se-ão nesse programa a Sociologia Urbana, a Economia Urbana e o Direito Urbano” (RAP (3), 1969, p. 188).

Ford, no valor de US\$ 220 mil, para um programa inicial de três anos, utilizado em sua estruturação e na formação, em universidades norte-americanas, de especialistas em desenvolvimento urbano para o IBAM (RAP, 1969, IBAM, 2002). Ao longo de sua existência, o Centro passaria a compor equipes multidisciplinares que se dedicaram a estudos de natureza variada, reunindo profissionais com formação nas áreas de sociologia, geografia, arquitetura, urbanismo, entre outras. Maurício Abreu (2006), geógrafo que trabalhou no CPU no início dos anos 1970, assim descreve as atividades do Centro, tal como uma das primeiras tentativas do IBAM em incorporar ao seu repertório a temática ambiental, que então começava a ganhar espaço entre as organizações internacionais:

Em 1972, ou seja, no ano seguinte à minha ida para os Estados Unidos, seria realizada em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, temática que começava a ter importância na agenda de pesquisa. Fui então solicitado por meu chefe no IBAM, Cleuler de Barros Loyola, a escrever um trabalho sobre o assunto. Nessa época, o IBAM editava umas monografias que orientavam as atividades de planejamento das prefeituras municipais. Os temas eram os mais variados: sistema viário, abastecimento d'água, localização de indústrias, de matadouros, de cemitérios, etc. Havia que falar da importância dessas atividades e/ou usos para as cidades, definir metas de planejamento e indicar os indicadores qualitativos e quantitativos que deveriam ser levados em consideração pelos planejadores. Eu nunca tinha trabalhado com meio ambiente. [...] Logo reconheci também que o tema era inovador, pois havia muito pouca coisa publicada sobre as questões ambientais. Produzi então um livrinho de capa verde, que teve o título "Sistema Urbano de Conservação do Meio Ambiente", que tive a honra de ver prefaciado pelo Professor Simões Lopes, da Fundação Getúlio Vargas e, àquela época, presidente do Conselho de Administração do IBAM (ABREU, 2006, p. 205 – 206).

Neste período destaca-se particularmente a atuação de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, que chefiou o CPU entre 1975 e 1988, no qual foram produzidos trabalhos nas áreas de habitação, planejamento e desenho urbanos. Considerado um dos pioneiros nas iniciativas de urbanização de favelas apoiada na participação de seus moradores, sua experiência em Brás de Pina – RJ, realizada através da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades - CODESCO, a partir de 1968, é considerada representativa em ações desta natureza (SANTOS, 1981)¹⁴. Sobre sua atuação na chefia do CPU, Isabel Cristina Eiras, em depoimento ao CPDOC – FGV, afirma que:

¹⁴ Entre seus muitos estudos publicados, encontram-se artigos como *A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta* (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 1982/2009), *As cidades, os comportamentos e as leis* (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 1988/2009), assim como o livro *Quando a rua vira casa* (1985), publicado pelo IBAM em 1981.

O Centro de Pesquisas Urbanas tinha outro caráter antes de Carlos Nelson assumir a direção e mudar o tom dos trabalhos¹⁵. Suas inquietações levaram à composição de equipes e à formulação de propostas dentro de uma visão mais integradora, assim como à busca de recursos que garantissem a implementação das propostas e o desenvolvimento dos trabalhos. Talvez por sua inquietude, talvez pela experiência anterior de ter realizado trabalho pioneiro junto às favelas com uma equipe só de arquitetos e urbanistas, Carlos Nelson passou a defender a constituição de equipes multidisciplinares. (FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 122).

Maria Laís Pereira da Silva¹⁶ destaca, contudo, a alta rotatividade dos pesquisadores, lembrando que “o IBAM ‘inchava ou emagrecia’, conforme a existência ou não de projetos” (FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 111). Nesse sentido, Maurício Abreu (2006) recorda que após integrar uma pesquisa iniciada em 1977, sobre os impactos do metrô no Rio de Janeiro, precisou se dedicar a uma prática contínua do Instituto:

[...] quando o trabalho do metrô terminou, fui obrigado a fazer aquilo que eu mais detestava: escrever termos de referência de futuras pesquisas que poderiam ser desenvolvidas pelo CPU e apresentá-los a potenciais financiadores. O IBAM vivia dos contratos que firmava; por isso, tínhamos que estar sempre vendendo o peixe. Antes de acabar uma pesquisa, já tínhamos que estar propondo alguma outra para o futuro (ABREU, 2006, p. 214).

Ainda que o CPU tenha assistido a momentos de significativa produção na área dos estudos urbanos, os amplos recursos que o IBAM recebia por parte governo federal se reduziram muito ao final dos anos 1970, provocando grandes impactos em seu corpo técnico. Fernando Cavaliere descreve assim o ambiente e a crise enfrentada no período:

Eu também me lembro de uma pesquisa feita pelo IBAM para a Light, que estava interessada em atuar em áreas faveladas. Essa pesquisa acabou não saindo e nesse processo o IBAM entrou em crise também, talvez até pela distensão política, pelo fato de que o governo federal estava começando a ter de mudar a sua configuração interna em função da abertura e da relativa vitória da oposição. Em 1974 houve uma grande vitória eleitoral do MDB, que se confirmou em 1978. Então o IBAM, que tinha uma fonte de financiamento segura junto ao governo federal, passou a ter isso com mais dificuldade. Qualquer opinião do IBAM que desagradasse ao poder central era vista com maus olhos. Enfim, essa crise nos deixou numa situação muito difícil lá, como pesquisadores. Houve uma primeira demissão em massa — eu não saí nessa —, houve uma segunda leva de demissões, eu também fui poupado, mas eu pedi para sair porque já não aguentava mais aquele processo de ficar fazendo termo de referência para projetos, mandar para o

¹⁵ O CPU era chefiado anteriormente pela cientista política Ana Maria Brasileiro (IBAM, 1982).

¹⁶ Depoimento ao CPDOC – FGV (FREIRE; OLIVEIRA, 2002).

governo federal, aguardar, aguardar e nada acontecer (FREIRE; OLIVEIRA, 2008, p. 240).

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (2013)¹⁷, que lecionou nos cursos do Instituto durante o mesmo período, afirma que, embora as aulas possibilitassem uma maior abertura, e dessem a “ilusão” de que se estivesse “influenciando de outra maneira” as pessoas que lá chegavam, as discussões internas no ambiente mais geral do instituto eram poucas: “o Lordello exercia um papel de patronagem intelectual muito grande. Existia um certo limite. A gente conseguiu abrir uma brechinhas, mas eram coisas muito pequenas que não alteraram de fato a linha geral deles”.

Alberto Lopes (2014)¹⁸, ex-aluno de Carlos Nelson e um dos primeiros integrantes de sua equipe no CPU, reforça que, durante o regime militar, existiam muito mais recursos destinados ao IBAM do que nos períodos democráticos. Esta perspectiva é igualmente corroborada por Ribeiro (2013), que entende a abundância de recursos ao Instituto como reflexo de um projeto de modernização do Estado que se daria através do planejamento, operacionalizando a “modernização por baixo” através de programas que visassem o fortalecimento institucional, legal e técnico dos municípios. Investiu-se, assim, no estímulo à ampliação de burocracias técnicas em nível municipal, afirmando-se o poder do governo central nesta esfera. Tais programas teriam o IBAM como “grande protagonista”, envolvido na elaboração de pesquisas, manuais, cursos de formação, consultorias, etc. (RIBEIRO, 2013).

O diálogo com o projeto de modernização então vigente pode ser percebido especialmente em um livro cujo autor é Diogo Lordello de Mello¹⁹, publicado em 1971 pelo

¹⁷ Em entrevista concedida ao autor. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro é atualmente professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional- IPPUR/UFRJ e coordenador do INCT/Observatório das Metrópoles: território, coesão social e governança (<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4783329A7>).

¹⁸ Em entrevista ao autor. Alberto Costa Lopes é Arquiteto (UFF), especialista em Urbanismo e Mestre em Organização e Gestão do Território (UFRJ). Exerce atividades permanentes de estudos, pesquisas, assessoria técnica e consultoria junto ao IBAM nas áreas de Cidade, Infraestrutura, Território e Meio Ambiente Urbano. É o atual editor da Revista de Administração Municipal MUNICIPIOS. No Brasil, exerceu a coordenação de dezenas de trabalhos em municípios e regiões de quase todos os estados da federação brasileira, incluindo cidades pequenas, médias e capitais, promovidos por organismos das três esferas de governo, consórcios públicos, bancos e agências de fomento, agências internacionais e promotores privados. Na área internacional, é atualmente o representante do IBAM no Fórum Iberoamericano e do Caribe sobre Melhores Práticas, coordenado pelo ONU-Habitat, e na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). Fonte: entrevista ao autor e <http://www.albertolopes.com.br/curriculum/>.

¹⁹ Além de possuir uma longa trajetória como diretor e assessor internacional do IBAM, Lordello de Mello é autor de inúmeros artigos sobre temas municipais, nos quais aborda questões relativas, por exemplo, ao planejamento metropolitano, à descentralização, ao governo municipal e administração municipal e ao associativismo (LORDELLO DE MELLO, 1972, 1991, 1993, 1997, 2001).

IBAM e intitulado “O Município na Organização Nacional”. A obra, em vários de seus aspectos, parece representar um esforço de inserir o municipalismo no escopo do projeto autoritário de “administração para o desenvolvimento”:

Ora, em toda parte — e é lógico que assim seja — a administração das cidades é, precipuamente, tarefa dos governos locais, que precisam modernizar-se e capacitar-se, para desempenhá-la adequadamente. As cidades são o cenário, por excelência, onde se desenrola a ação desenvolvimentista, o foco de irradiação do progresso, a sede de quase todas as indústrias, dos serviços, da tecnologia, do saber. Para nós as cidades são o futuro que almejamos. Mas sem cidades eficientes, esse futuro não se fará presente ou se situará muito distante. As deficiências dos serviços urbanos, ainda imensas, entre nós, são um empecilho na conquista do futuro; e a orientação do nosso desenvolvimento urbano, de que apenas se começa a falar, é uma exigência fundamental para a realização do nosso projeto de transformar-nos em nação desenvolvida. [...] Daí a importância da revisão do papel do Município no contexto da organização nacional, revisão que precisa ser feita a fim de torná-lo um instrumento eficaz da ação governamental na conquista do desenvolvimento (LORDELLO DE MELLO, 1971, p. 23).

A partir da Constituição de 1967, e da Lei Complementar nº 1, do mesmo ano, o governo federal passou a exigir requisitos mínimos para a criação de novos municípios, retirando dos estados a competência exclusiva nessa matéria²⁰. Defendendo a eleição dos prefeitos e opondo-se à sua nomeação, Lordello de Mello (1971)²¹, entretanto, reconhecia que centenas de “municípios-fantasma” teriam sido criados pelos estados visando a obtenção de impostos e a criação de “feudos eleitorais”, assim como o suposto valor da “ação moralizadora” do governo federal na extinção de muitos deles. Entendendo, contudo, que o Brasil não possuía um número suficiente de municipalidades, principalmente se comparado a países de menor dimensão, busca justificar a existência dos municípios considerados “inviáveis” pelo governo federal como entidades autônomas através das vantagens que proporcionariam ao avanço do poder central:

Quando o Governo Federal se declara pela descentralização e anuncia importantes planos de desenvolvimento socioeconômico voltados para a valorização do interior e do homem do campo, em particular, merece profunda meditação qualquer ideia que vise a suprimir Municípios e aumentar, assim, o vazio governamental em certas regiões. Os responsáveis

²⁰ Seu texto integral encontra-se em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp01.htm.

²¹ “O aperfeiçoamento das instituições democráticas, que é um dos altos objetivos da Revolução de março, não se coaduna com a ideia do prefeito técnico ou do gerente municipal. A solução proposta [...] é a de um administrador municipal, com formação técnica adequada, subordinado ao prefeito, mas com atribuições definidas – uma espécie de secretário geral do Município, com funções exclusivamente administrativas de coordenação dos serviços municipais, permanecendo com o prefeito e a Câmara a autoridade e a responsabilidade finais pela condução da política governamental” (LORDELLO DE MELLO, 1971, p. 67 – 68, grifos nossos).

pelas altas decisões do Governo não se devem deixar impressionar pela terapêutica simplista de se suprimirem centenas ou talvez mais de um milhar de Municípios tidos como inviáveis; mas, antes, devem considerar a maneira como a instituição municipal pode ser valorizada e transformada em co-participante do esforço do Governo Federal para chegar ao interior com novo vigor de suas políticas e seus planos de desenvolvimento (LORDELLO DE MELLO, 1971, p. 42 – 43).

Constitui-se, assim, um discurso que objetiva articular diretamente a relação entre militares e poder local, municipalismo, autoritarismo e desenvolvimentismo:

Quando o Governo Federal está empenhado na patriótica tarefa de ocupar efetivamente os nossos espaços vazios, fazem falta, sem dúvida, aquelas definições básicas sobre o nosso sistema de cidades e sobre as linhas mestras que devem orientar o processo de desenvolvimento urbano. Aliás, nessa gigantesca e corajosa empreitada de ocupação dos nossos espaços vazios, especialmente na Amazônia, o Autor vê um papel fundamental na conjugação de duas instituições: as Forças Armadas e o Município. Este - repita-se - é ainda o melhor instrumento de que dispomos para levar a presença do governo ao interior distante. As Forças Armadas, com o bandeirantismo que tem caracterizado sua ação nesse particular, são a ponta de lança desbravadora das regiões recônditas e as fiadoras de nossas fronteiras políticas e também de nossas fronteiras econômicas, na marcha para o norte e o oeste. A instituição municipal deve ser capacitada para desempenhar o seu papel nesse processo de ocupação do nosso território. **Não é preciso inventar nada novo; basta a organização municipal adaptada às nossas necessidades atuais** (LORDELLO DE MELLO, 1971, p. 83 -84, grifos nossos).

Considerações Finais

O presente artigo buscou abordar o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, concentrando-se em sua origem e atuação, principalmente durante a ditadura militar (1965 – 1985), no que diz respeito a determinadas relações estabelecidas com governos, burocracias, agências multilaterais e instituições nacionais e internacionais, e enfocando, particularmente, seu papel como agente privilegiado na assimilação, adaptação e difusão de modelos e práticas relativos à administração pública, ao planejamento e às políticas urbanas. Surgido no ambiente estatista e intervencionista do segundo governo Vargas e tendo prosperado durante a ditadura militar, o Instituto integrou, por outro lado, o FNRU e se mostrou participativo, durante a transição democrática, na Assembleia Constituinte. Incorporou, posteriormente, discursos e práticas gerencialistas durante o governo de Fernando

Henrique Cardoso²². Em todas estas circunstâncias, manteve suas características como plataforma de difusão, algo que parece fruto de sua própria cultura institucional, preparada para distribuir modelos. Sua existência, nesse sentido, foi marcada por contínuas alianças com governos, agências multilaterais e instituições internacionais, tendo, a partir deste conjunto de articulações, se desenvolvido significativamente durante a ditadura militar, cujo fim inaugurou um período de altos e baixos e de forte redução de recursos.

Referências

ABREU, Mauricio. *Geosul*, Florianópolis, v. 21, n. 41, p 193-225, jan./jun. 2006.

FREIRE, Américo. OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Edições Folha Seca, 2002.

FREITAS, J. F. B.; AZEVEDO, M. N. S. de. A Presença de Adina Mera na Formação de Urbanistas para a Prática Profissional nos Municípios Brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011, 1 CD-ROM, p. 1-21.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. IBAM, 50 anos. IBAM, 2002.

_____. IBAM 30 Anos - 1952-1982. Rio de Janeiro. IBAM. 1982.

LAMPARELLI, Celso M. (1993), "Louis-Joseph Lebret e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura", trabalho apresentado no *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, Salvador, março.

LOPES, Alberto Costa. Rio de Janeiro, 4 de fevereiro de 2014. Entrevista concedida ao autor.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. O município na organização nacional: bases para uma reforma do regime municipal brasileiro. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1971.

_____. Planejamento metropolitano: competência das três esferas de governo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 6(4) 5-15. Out/dez 1972.

_____. Descentralização, Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Necessários para que os Governos Locais possam cumprir o seu Papel. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 25 (4) 199-217. Out/dez 1991.

_____. O governo municipal brasileiro: uma visão comparativa com outros países. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 27(4) 36-53. Out/dez 1993.

²² Ainda que fujam ao escopo deste trabalho, as décadas que se seguiram à ditadura militar foram pesquisadas pelo autor em sua tese de doutorado.

_____. Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 31 (6) 55-66. Nov/Dez 1997.

_____. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 35 (2) 79-96. Mar/Abr 2001.

MELO, Marcus André. *Municipalismo, Nation-Building e A Modernização do Estado No Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 8, n. 23, p. 85-99, 1993.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – RAP. Rio de Janeiro, N° 1. 1969.

_____. Rio de Janeiro, N° 3. 1969.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Rio de Janeiro, 14 de Nov. de 2013. Entrevista concedida ao autor.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. *Rio de Janeiro*. Zahar Editores. 1981.

_____. Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro. 3.a edição rev. e atualizada. São Paulo, Projeto, 1985.

_____. A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta. *REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL*. IBAM. Julho/Agosto/Setembro Ano 54 N° 271. 2009 (Original de 1982).

_____. As cidades, os comportamentos e as leis. *REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL*. IBAM. Julho/Agosto/Setembro Ano 54 N° 271. 2009 (Original de 1988).