




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Reflexões sobre as instituições de planejamento no estado do Rio Grande do Sul

Reflections on planning institutions in the state of Rio Grande do Sul

Daniel Tochetto, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS) e Prof. da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), danieltoc@gmail.com

Celia Ferraz de Souza, Profa. Dra. do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR/UFRGS, cfrsouza@terra.com.br

RESUMO

A institucionalização do urbanismo como disciplina e, conseqüentemente, do planejamento urbano nos órgãos públicos municipal e estadual são referências importantes no estado do Rio Grande do Sul. Entretanto, as instituições criadas e atuantes durante o século XX estão perdendo força. A hipótese levantada é que o planejamento está em crise. Este trabalho aborda o conhecimento construído sobre o planejamento urbano e regional, ao longo do século XX, e suas instituições e os compara com a atualidade, com o objetivo de levantar questionamentos e promover uma reflexão sobre a atividade. O estudo busca referências nas instituições de planejamento, como órgãos e conjunto de regras, em técnicos e em pesquisadores para analisar e refletir sobre o planejamento, de forma a inseri-lo na ordem do dia e identificar alguns agentes que colaboram para a sua crise.

Palavras Chave: Planejamento urbano e regional; Conceito; Prática; Instituições de planejamento; Crise.

ABSTRACT

The institutionalization of urbanism as a discipline and, consequently, of urban planning in municipal and state's structure are important references in the state of Rio Grande do Sul. However, the institutions created and active during the twentieth century are losing strength. The hypothesis raised is that planning is in crisis. This work approaches the knowledge built on urban and regional planning throughout the twentieth century and its institutions, and it compares them with the present. The objective is to raise questions and to promote a reflection on the activity. The study seeks references in planning institutions, in technicians and researchers to analyze and to reflect on planning today.

Keywords: Urban and regional planning; Concept; Practice; Planning institutions; Crisis.

INTRODUÇÃO

A cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, ficou conhecida por sua tradição em planejamento urbano, título que recebeu devido à prática e à inovação na área (ALBANO, 1999). Entretanto, em 2012, o planejamento municipal foi desestruturado devido a alterações na Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), que passou a chamar-se Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) e a tratar do planejamento de curto prazo, conforme divulgado no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). Diversos municípios transformam as secretarias de planejamento em institutos e autarquias para planejar, gerenciar e aplicar o plano diretor a fim de distanciar a atividade de influências políticas do prefeito ou da figura do secretário e pelo motivo de que o planejamento é uma atividade de médio e de longo prazo que deve ser permanente. Na contramão, o prefeito da PMPA busca “agilizar as análises de licenciamentos, dar mais atenção para o que ocorre hoje na cidade”, ou seja, atividades de curto prazo e de execução.

As primeiras regiões metropolitanas do Brasil foram criadas, por lei federal, no ano de 1973, entre elas a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)¹. A Lei Complementar 14/1973, além de estabelecer essas regiões, determinou que cada uma delas teria dois conselhos a serem instituídos por lei estadual: Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado mais cinco membros nomeados pelo Governador, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da região metropolitana; e Conselho Consultivo, composto por um representante de cada município da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo. Ou seja, o conselho que delibera não possui a participação de representantes de todos os municípios e os integrantes possuem fortes vínculos políticos.

A Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos para a RMPA, foi criada no ano seguinte pela Lei Estadual 6.748/1974. Entretanto, a Constituição Federal de 1988, ao tratar sobre a política urbana, deixa de lado a política regional em termos de planejamento ao determinar que a execução da política de desenvolvimento urbano é de responsabilidade do Poder Público Municipal (Art. 182, CF). Além desse impasse jurídico para a atuação da METROPLAN, a fundação está em uma lista de órgãos a serem extintos.

Com base nesses dois fatos, que serão analisados no campo do planejamento urbano e regional, a hipótese é que o planejamento está em crise por questões que envolvem a prática, numa relação entre conceito, conhecimento e prática, e o território, numa relação entre o urbano e o regional, recorte empírico deste trabalho. A crise é entendida como

momento em que se deve decidir se um assunto ou o seguimento de uma ação deve ser levado adiante, alterado ou interrompido; momento crítico ou decisivo; estado em que a dúvida, a incerteza e o declínio se sobrepõem, temporariamente ou não, ao que estava estabelecido como ordem econômica, ideológica, política etc.; ausência ou deficiência de algo; carência, escassez, falta; conjuntura desfavorável; situação anormal e grave; conflito, tensão, transtorno; episódio que se caracteriza pela presença de circunstâncias de difícil superação; lance embaraçoso que tende a ser

¹ As demais regiões metropolitanas estabelecidas foram as de São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

duradouro; adversidade, agrura, apuro; momento de transição entre uma fase de prosperidade e outra de depressão, ou vice-versa (MICHAELIS, 2016),

ou ainda, conforme definição aplicada ao teatro,

momento em que, em uma peça de teatro, as forças em conflito atingem seu grau máximo de tensão, levando ao desfecho ou à resolução (em algumas peças, sobretudo naquelas mais radicalmente experimentais, nas quais há **desestruturação** da cena teatral, **ausência de enredo** a unir os blocos narrativos, **distúrbios de contiguidade**, anticlímax etc., a crise pode não ter as características que tradicionalmente se lhe atribuem, ou pode estar ausente) (grifo nosso, MICHAELIS, 2016).

Devido à desestruturação, à ausência de enredo e a distúrbios de contiguidade, como será apresentada, a crise é mais complexa e compreende diversas questões que também devem ser exploradas em outras áreas do conhecimento.

A questão que envolve a relação entre o urbano e o regional será abordada pela definição de território, apresentada por Marcelo Lopes de Souza (2000, p. 78), como "[...] espaço definido e determinado por e a partir de relações de poder". Logo, em uma região metropolitana, ocorre uma sobreposição de territórios: os territórios municipais são sobrepostos por um território metropolitano, de responsabilidade do governo estadual. Então, como ocorre o planejamento urbano e regional, quem domina ou influencia e como domina ou influencia no espaço? Se o território é um instrumento de exercício de poder (SOUZA, M., 2000), o poder e o planejamento podem ser verificados por meio do território, a partir da maneira como o planejamento é estruturado para atuar nele, metodologia adotada para esta análise. Juntamente, será confrontado o conceito de planejamento, construído e aplicado ao longo do século XX, com a prática da atividade na atualidade, recorte temporal, por meio das instituições, os órgãos públicos e o conjunto de regras pertinentes à atividade.

O objetivo do trabalho é levantar questionamentos sobre a atuação e a estrutura das instituições de planejamento, de forma a promover uma reflexão sobre como o poder público trata a atividade. Antes de pensar quais seriam os caminhos para o planejamento, é preciso entender as modificações institucionais, uma vez que se verifica um conflito entre o conceito e a prática. O trabalho está estruturado em duas partes, embora uma seja a sequência da outra e elas se cruzem: *planejamento: entre o conceito e a prática* (primeira parte) e *planejamento sob o olhar do poder: território urbano x regional* (segunda parte).

PLANEJAMENTO: ENTRE O CONCEITO E A PRÁTICA

Importantes experiências, no campo do planejamento urbano e regional, ocorreram no Brasil durante o século XX. A institucionalização do urbanismo como disciplina nos órgãos públicos, na primeira metade do século, aconteceu por meio dos planos de melhoramentos e de saneamento, que construíram as bases para o momento posterior, o da institucionalização do planejamento urbano e regional.

O planejamento ganhou mais força e foi reafirmado na segunda metade do século XX, momento do planejamento integrado. Os planos passaram a ser chamados de planos diretores e a abranger diversos aspectos pensados por equipes multidisciplinares. Até então, eram consideradas mais as questões viárias, de salubridade e o espaço urbano. Dentro das instituições responsáveis pelos

planos e pelo planejamento, o espaço regional passou a ser objeto de planejamento, de forma a se pensar na interação entre municípios.

Diante da urbanização e da industrialização, a partir da década de 1950, a população urbana passou a representar porcentagens cada vez mais expressivas e, como consequência, os problemas urbanos agravaram-se. Ficava mais latente a necessidade de planejar as cidades em crescimento de forma mais apurada, situação verificada nas principais capitais do Brasil. Moradia, educação, saúde, comércio, empregos, transporte, etc. passaram a ser necessidades comuns às cidades que, quando conurbadas, potencializavam-se. A demanda de uma cidade pode gerar impactos na disponibilidade da vizinha. Do mesmo modo que Villaça (2001) define estrutura urbana como "[...] um todo articulado de partes que se relacionam, no qual alterações em uma parte, ou em uma relação, acarretam alterações nas demais partes e relações", é preciso pensar e planejar a estrutura regional. O planejamento dessa estrutura deve ocorrer de forma integrada e hierarquizada em relação à urbana. Violorich (1965) chama atenção de que o planejamento, ação da administração pública, para ser eficaz, deve estar estruturado em escalas - nacional, estadual ou regional e municipal ou metropolitana - e cada uma delas com as respectivas responsabilidades.

A institucionalização do planejamento urbano e regional ocorreu com a criação de órgãos responsáveis pelo planejamento, pelo auxílio e pela elaboração dos planos. O período do século XX foi marcado pela atuação de diversas instituições, como a Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul (SOP) por meio da Diretoria de Urbanismo e Saneamento, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e a METROPLAN. Por meio da atuação prática e teórica do corpo técnico dessas instituições, foi construído e reforçado o planejamento no Brasil de forma conceitual, prática e teórica.

Já no início do século, por meio da SOP, o estado vivenciou experiência de planejamento regional. A criação de novas cidades e a elaboração de planos de saneamento esteve estruturada no Plano Geral de Viação, que a SOP elaborou em 1913. Vargas (2011, p. 40) avalia que o plano estava

[...] alicerçado em uma concepção desenvolvimentista, segundo a qual as redes de viação exerceriam um papel de intercâmbio comercial e social entre as regiões do estado. Especialmente, visava ao planejamento estratégico, orientando o Governo Estadual na implantação de políticas públicas. [...] Com a efetivação desse plano, o estado vivenciou uma experiência de planejamento regional, em um processo que envolvia práticas simultâneas de intervenção e regulação do poder público estadual, sob a orientação da SOP, em uma ação que envolvia o planejamento regional integrado e o desenho urbano.

Porto Alegre foi a primeira capital brasileira a instituir um plano geral de melhoramentos em 1914, visando o aprimoramento da circulação, do saneamento e do embelezamento (SOUZA, C., 2010), e, em 1959, instituiu seu plano diretor. Na mesma época, merece destaque o engenheiro Saturnino de Brito, autor de planos de melhoramentos e saneamento para diversas cidades do Brasil, sendo 13 delas no Rio Grande do Sul e as últimas 10 dessas contratadas pelo poder estadual, via SOP, instituição que, posteriormente, elaborou planos diretores para diversas cidades e as auxiliou. Os planos de melhoramentos, da primeira metade do século XX, marcaram o início do planejamento das cidades de Porto Alegre (SOUZA, C., 2010) e de Santa Maria (TOCHETTO, 2015).

Brito (1944, p. 16), já na primeira metade do século XX, defendia a importância de “[...] prever o futuro das cidades, a fim de evitarmos a reincidência nos erros provenientes de deixá-lo entregue ao acaso, isto é, dependente do capricho e da ignorância dos proprietários e das administrações locais”. Entendimento semelhante e mais desenvolvido foi defendido por Rubens de Mattos Pereira (1965, p. 64), que alertava sobre a

[...] necessidade de haver continuidade no processo de planejamento: os administradores municipais devem ter em mente a constituição de um escritório e de uma equipe local para desenvolver os trabalhos. Mais importante do que o plano é a equipe e a estrutura local de planejamento. O desenvolvimento municipal é uma realidade extremamente dinâmica necessitando permanentemente de observações e estudos, visando alterações e adaptações nas metas estabelecidas pelos planos”.

No contexto do entendimento de Pereira e de outros autores, inclusive dos que escreveram artigos para a publicação do IBAM (1965), *Leituras de planejamento e urbanismo*, foi estruturado o planejamento no Rio Grande do Sul por meio da SOP, da SPM e da METROPLAN.

A SOP, já desde 1950, prestava assessoramento técnico aos municípios do estado com escritórios regionais ou viagens de técnicos da secretaria para auxiliar na elaboração e na implantação do plano e na continuidade da atividade, a fim de promover o planejamento das cidades em longo prazo. O SERFHAU foi criado em 1964, com o objetivo de orientar as diretrizes do planejamento urbano no Brasil, de forma a promover, coordenar e prestar assistência técnica aos estados e municípios. Entretanto, no Rio Grande do Sul, conforme Verri (2014) apresenta e Nelly Peixoto Martins (1965), funcionário da SOP, descreve em artigo *Rio Grande do Sul: experiência urbanística*, o serviço implantado pelo SERFHAU já era e permaneceu sendo realizado de forma predominante pela SOP.

A SPM foi criada no ano de 1975, pelo Prefeito Guilherme Socias Vilella (1975-1983). As atribuições da secretaria eram originárias do Departamento de Obras do Município (DO), mais especificamente a Divisão de Urbanismo (O-DU), responsável, entre outras atividades, por (a) manter atualizada a planta representativa do plano urbanístico da cidade; (b) realizar estudos sobre o plano urbanístico da cidade, bem como planejamentos, parciais a ele relativo, visando seu aperfeiçoamento e ajustamento aos problemas supervenientes; (c) projetar obras de arte de grande porte, bem como detalhes arquitetônicos relativos ao plano urbanístico da cidade; (e) dar parecer sobre assuntos relacionados com o Plano Diretor e com a orientação traçada pela legislação respectiva ou pelo CPD; (f) examinar projetos de loteamentos e urbanização de áreas pertencentes a particulares e de glebas de terra destinadas pelo Município a núcleos residenciais populares, subordinando-os à legislação correspondente e à orientação traçada pelo CPD, bem como de subdivisão de terrenos e de modificações em arruamentos já aprovados (PORTO ALEGRE, Lei 1.413/1955).

A secretaria recebeu as atribuições pertinentes ao planejamento que estavam no DO e as do Gabinete Municipal de Planejamento e Coordenação (GAPLAN), criado em 1969, cujas atribuições constam nos itens I e IV da SPM. As alterações foram realizadas pela Lei 4.050/1975, que atribuiu à secretaria as funções de

I. elaborar o Plano Geral do Governo Municipal, compatibilizado-o com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento e coordenar a sua execução; II. desenvolver e elaborar, a nível estratégico, o planejamento e o controle do uso do solo do município, considerado seus aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos; III. promover a identificação de fontes

de recursos e manter contato com organismos políticos e privados e com entidades financeiras nacionais, estrangeiras ou internacionais, com vistas a obtenção de ingressos adicionais para investimentos; **IV.** elaborar as propostas do orçamento anual e plurianual de investimentos da Administração Centralizada e promover a sua consolidação com às da Administração Indireta; **V.** Coordenar a execução da política organizacional do Executivo Municipal, objetivando sua permanente modernização; **VI.** elaborar e manter atualizado o sistema de Cadastro Técnico e o Plano Diretor do Município; **VII.** exercer outras atividades que objetivem a harmonização da ação administrativa do Governo, em seus diferentes setores (PORTO ALEGRE, art. 2, Lei 4.050/1975).

O Plano Geral do Governo Municipal (PGGM) estava ligado ao planejamento urbano, ou seja, à SPM. A secretaria, inicialmente, possuía 14 Cargos em Comissão (CC)/Funções Gratificadas (FG)², entretanto, a estrutura interna foi definida em 1979, quando o número de CC/FG passou para 53³. A estrutura ainda sofreu pequenas alterações no mandato do Prefeito João Antônio Dib (1983-1985), seis anos mais tarde, em 1985, quando o número de CC/FG aumentou para 54⁴. A estrutura analisada será a de 1985, que permaneceu por mais tempo e está próxima da anterior.

A SPM era composta, principalmente, pela Supervisão do Planejamento Urbano, a maior e com mais atribuições⁵, e pela Supervisão do Planejamento e Programação⁶, além da Assessoria Especial, Equipe de Apoio Administrativo. Era uma estrutura complexa que trabalhava com diversas áreas do conhecimento de forma interdisciplinar para exercer o planejamento e também prestar apoio direto ao Prefeito. Conforme o regimento da secretaria (PORTO ALEGRE, Decreto 8573/1985), sua finalidade era administrar as atividades relativas ao planejamento urbano, orçamento-programa, informações técnicas e estatísticas do Município.

A Assessoria Especial, responsável por prestar assessoramento direto ao Secretário, também tinha o importante papel de gerenciar e buscar novas fontes de conhecimento para o corpo técnico: "organizar e manter atualizado material de consulta referente a assuntos de competência da Secretaria, especialmente legislação, estudos e literatura sobre o planejamento, inclusive Biblioteca" (PORTO ALEGRE, Decreto 8.573/1985, art. 4º, VI). A assessoria levava, ao corpo técnico, novas ideias sobre o planejamento, função que, atualmente, não se encontra, bem como sugeria a elaboração de projetos e programas e articulava-se com as demais secretarias de forma a apoiar o planejamento.

A Supervisão do Planejamento Urbano era a maior e a responsável por analisar, identificar e explicar os processos econômicos, sociais e políticos atuantes no espaço para analisar tendências,

² CC/FG em 1975: 2 supervisores; 1 coordenador; 6 gerentes de projeto; 4 técnicos de planejamento; 1 assistente.

³ CC/FG em 1979: 2 supervisores; 5 coordenadores; 3 gerentes de projetos; 15 técnicos de planejamento; 4 chefes de unidade; 3 assistentes; 5 assistentes; 1 chefe de equipe; 3 oficiais de gabinete; 8 auxiliares técnicos; 4 chefes de núcleo.

⁴ CC/FG em 1985: foram mantidos os cargos de 1979 com as seguintes alterações: inclusão de 1 assessor especialista; redução de 1 oficial de gabinete; adição de 1 auxiliar técnico.

⁵ Composta por 5 coordenações: Estudos Urbanos (com 5 unidades: Estudos Sócio Econômicos; Estrutura Urbana e Biofísica; Circulação e Transportes; Equipamentos Urbanos; Uso do Solo, incluída em 1985); Planos Locais (com 2 unidades: Planos Especiais; Estudos Locais); Projetos Urbanos (com 2 unidades: Planejamento Viário; Análise e Detalhamento; Apoio Técnico, extinta em 1985); Informação e Processamento (composta pelo Núcleo de Expediente e 4 unidades: Registros e Processamento; Documentação; Informação Urbanística; Alinhamento e Infraestrutura; as duas últimas unidades foram criadas em 1985, quando a Unidade de Análise e Informações foi extinta); Cartografia e Projetos Geométricos (com 2 unidades: Cartografia; Projetos Geométricos).

⁶ Composta por 3 coordenações: Programação do Setor Público, Programação e Execução Orçamentária; Informação Técnica.

elaborar estudos e planejar. O planejamento era entendido como um olhar constante sobre a dinâmica da cidade, pensada em médio e em longo prazo, e de forma a observar a atuação dos demais setores da secretaria, inclusive o das atividades executivas e o responsável pelo plano geral do governo e pelo orçamento anual e plurianual. Os instrumentos do planejamento urbano, atualmente, previstos no Estatuto da Cidade (2001), inciso III, art. 4º, já eram utilizados pela SPM. Também era atribuição da secretaria promover encontros e debates com a comunidade para discutir e aperfeiçoar o Plano Diretor, como coordenar e acompanhar a participação comunitária das UTPs, ou seja, a gestão democrática.

A SPM atuava no planejamento municipal em diversas áreas e também promovia a integração com o planejamento metropolitano. A Supervisão do Planejamento e Programação era responsável por orientar e integrar operacionalmente as atividades relativas a programas, projetos, orçamento e informações e estatísticas do Município, coordenar a execução e compatibilizar o PGGM com as políticas nacional, estadual e metropolitana, promover a identificação de fontes e a análise de recursos, bem como estabelecer e manter contato com organismos públicos e privados e com entidades financeiras, nacionais ou internacionais, com vistas à obtenção de fundos para investimentos, realizar estudos e pesquisas financeiras e econômicas.

A RMPA foi instituída por lei federal em 1973, entretanto, ainda nas décadas de 1950/60, a Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) e também a SOP realizaram estudos para delimitação da região (FRANCISCONI, 1972). Além do planejamento urbano, executado pelos municípios sobre seus respectivos territórios, estruturava-se o planejamento metropolitano, delegado às instituições estaduais, sediadas nas capitais. A METROPLAN visa dar suporte à execução das tarefas do Conselho Deliberativo da RMPA, como a elaboração e atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMPA (com a programação e a execução dos serviços comuns e com a coordenação da execução de programas e projetos de interesse da mesma região) e coordenar programas e projetos de interesse dos municípios da RMPA não relacionados como serviços comuns quando autorizada pelo Conselho Deliberativo (RIO GRANDE DO SUL, Lei 6.748/1974). O objetivo era extrapolar os limites municipais e pensar de forma articulada nas necessidades e nos impactos entre as aglomerações urbanas, conforme defendido desde 1965. Assim, a Supervisão do Planejamento e Programação da SPM era de extrema importância para promover a integração entre o urbano e o regional em Porto Alegre.

A estrutura da SPM ficava cada vez mais complexa. A secretaria chegou a ter diversas unidades de estudos, como a de Estudos Socioeconômicos, a de Estrutura Urbana e Biofísica, a de Circulação e Transportes, a de Equipamentos Urbanos e a de Uso do Solo. Essas unidades acompanhavam a cidade constantemente, elaboravam estudos, projetos previstos no plano diretor em nível de detalhamento e encaminhavam assuntos para análise do conselho do plano.

A desestruturação da SPM começou quando o GAPLAN, antes GAPLAM, foi recriado no ano de 1994 (PORTO ALEGRE, Lei 7.439/1994), como gabinete diretamente subordinado ao Prefeito Municipal, e a Supervisão de Planejamento e Programação Econômica foi extinta. As atribuições desta supervisão (elaboração e coordenação da execução do PGGM, coordenação dos planos e programas dos trabalhos elaborados pelos diversos órgãos da Administração Centralizada e Descentralizada do Município e elaboração das propostas do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais da Administração Centralizada) perderam o vínculo direto que tinham com o planejamento.

O fim da SPM ocorreu quando o seu nome “foi alterado” para Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB), conforme Lei Municipal 11.396/2012 traz na ementa. Mas não foi só isso, as atribuições

da SPM foram extintas e criou-se uma nova secretaria com atribuições diferentes e, posteriormente, foram definidas metas à SMURB, que ilustram as intenções de governo com a proposta. A SMURB foi criada com as finalidades básicas de

[...] **planejar**, viabilizar, integrar e acompanhar a execução de políticas públicas municipais de desenvolvimento urbanístico envolvendo o controle do uso do solo, a viabilidade e impacto de obras e empreendimentos, a fiscalização da correta aplicação da legislação pertinente e outras questões vinculadas à gestão da evolução física sustentável do Município de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, art. 2º, Lei 1.139/2012, grifo nosso).

Ou seja, é uma secretaria de execução, embora conste, em suas atribuições, a palavra “planejar”. A mesma palavra também consta nas atribuições da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) cujas finalidades básicas são “[...] **planejar**, viabilizar e fiscalizar a execução de obras públicas municipais, bem como envidar esforços pela sua permanente e correta conservação” (PORTO ALEGRE, art. 6º, Lei 11.396/2012, grifo nosso).

As metas estabelecidas pela SMURB e divulgadas em 2 pôsters sob os títulos de *Contrato de gestão, compromisso com Porto Alegre* e de *Contrato de gestão 2015, compromisso com Porto Alegre* não possuem nenhuma relação com o planejamento em médio e em longo prazo e, muito menos, com o que eram as atribuições da SPM, desestruturada de forma sistemática⁷. Elas tratam exclusivamente sobre atividades de licenciamento e fiscalização, ações executivas e voltadas ao curto prazo. O planejamento, atividade de médio e de longo prazo, como fora executado até 2012 e era motivo de destaque no estado e no Brasil, não ocorre mais. Foram as metas estabelecidas pela SMURB, nos pôsters, respectivamente:

1. cumprir 60% do levantamento de loteamentos irregulares do município de Porto Alegre; 2. reduzir para 180 dias o tempo médio das atividades de fracionamento; 3. reduzir para 140 dias o tempo médio das atividades ligadas aos Estudos de Viabilidade Urbanística; 4. reduzir para 120 dias o tempo médio das atividades ligadas às Aprovações de Edificações; 5. reduzir para 120 dias o tempo médio das atividades ligadas às Vistorias de Edificações; 6. cumprir 50% do estudo do Mapa das áreas de risco de Porto Alegre; 7. fiscalizar 19.000 lotes com situações irregulares de maneira preventiva; 8. reduzir 90% do estoque de infrações identificadas há mais de 30 dias e que não foram notificadas; 9. implementar 40% do Sistema de Informações Geográficas do Município de Porto Alegre (SMURB, s.d.).

Reduzir para 120 dias úteis o tempo médio das atividades ligadas aos Estudos de Viabilidade Urbanística; ampliar de 60% para 70% o levantamento dos loteamentos irregulares cadastrados no município; fiscalizar 20 mil lotes com situações irregulares de maneira preventiva; mapear as áreas de risco em 70% do território do município; reduzir para 75 dias úteis o tempo médio de individualização de lotes (fracionamento); reduzir para 90 dias úteis o tempo médio das Vistorias de Edificações; reduzir para 10 dias a tramitação do licenciamento de edificações em Estudo de Viabilidade Urbanística; disponibilizar 5 novos planos de informações urbanísticas no Sistema de Informação Geográfica da PMPA, totalizando 36 planos (SMURB, 2015).

⁷ Desestruturação da SPM por meio da extinção e da revogação das atribuições já apresentadas: I. (Extinto pela Lei nº 7439/1994); II. (Revogado pela Lei nº 11.396/2012); III. (Revogado pela Lei nº 11.396/2012); IV. (Extinto pela Lei nº 7439/1994); V. (Revogado pela Lei nº 11.396/2012); VI. (Revogado pela Lei nº 11.396/2012); VII. (Revogado pela Lei nº 11.396/2012).

A PMPA acredita planejar a capital, mas é preciso confrontar o que o município acredita com o conceito de planejamento desenvolvido ao longo do século XX. Conforme vinculado pelo órgão em seu *website* e divulgado com o título de *Atribuições da Secretaria*,

a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) foi criada pela Lei nº 11.396, de 27 de dezembro de 2012, combinada com os decretos 18.161, de 2013 e 18.200, de 2013. Substitui a Secretaria do Planejamento Municipal e incorpora atribuições da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV).

Trata especificamente do planejamento urbano de curto prazo, sendo a guardiã do Plano Diretor e a executora do Plano Regulador e das tarefas relacionadas às edificações, tais como aprovação, licenciamento e vistoria, e ainda atividades relativas à manutenção e conservação das edificações e seus equipamentos, antes vinculadas à SMOV.

A mudança faz parte da reforma administrativa implantada pelo prefeito José Fortunati que terá como uma das metas a agilização dos procedimentos, eficiência na prestação de serviços e transparência.

O objetivo é dar mais agilidade nas análises de licenciamentos, mais atenção para o que ocorre hoje na cidade e criação das condições para a futura implantação do Instituto de Planejamento da Cidade de Porto Alegre. (PMPA, s.d.).

Fala-se em futura implantação do Instituto de Planejamento, mas, enquanto o futuro não chega, o futuro da cidade fica entregue ao acaso, à falta de acompanhamento da dinâmica urbana, a um plano enrijecido ou flexibilizado sem critérios técnicos, ao “planejamento” de curto prazo. Neste contexto, seria possível ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes?

O plano não tem todas as soluções e, dependendo do caso, apresenta uma solução imprópria, ainda mais sendo a cidade um espaço dinâmico, o que torna necessário o acompanhamento e a revisão contínua do plano por um corpo técnico permanente e competente. Wit-Olaf Prochnik (1965) entende o planejamento como processo dinâmico, planos ou projetos tendem a ser estáticos, o planejamento é uma atividade contínua, no sentido de ser realizado dia a dia. Então, a atividade, periodicamente, gera planos, que contêm diretrizes gerais e também por isso necessitam de acompanhamento e direcionamentos constantes.

O poder público tem demonstrado sua incapacidade de planejar o território. Francisconi (2014, p. 23) identifica a situação atual como “[...] a urbanização descontrolada que atropela o planejamento urbano e promove a caducidade de normas locais e leis federais” ou o fim dos planos conforme Villaça (2010), que, no XVI Encontro Nacional da ANPUR (2015), coordenou sessão livre com o título de “a lei?...ora a lei”: a efetividade da legislação urbanística.

Verifica-se a ausência e a incoerência do planejamento praticado, ainda mais como uma ação de médio e de longo prazo, de forma contínua e com conhecimento especializado, conforme defendido exaustivamente por diversos autores.

O planejamento deverá ser elaborado com o apoio e a participação de elementos locais, embora quase sempre seja necessária a orientação de órgãos especializados, regionais, estaduais ou ainda nacionais. Deverá, também, ter um sentido de continuidade para permitir uma adaptação constante dos planos às realidades dinâmicas do desenvolvimento municipal (PEREIRA, 1965, p. 64).

O poder executivo, na figura do secretário da SPM, em 1993, em correspondência assinada junto a profissionais reconhecidos na área, conforme Albano (1999, p. 71) relata, defendeu a "[...] necessidade de valorizar o instrumento plano diretor e o planejamento, como uma atividade contínua, apoiada em uma estrutura administrativa que lhe dê suporte e na participação comunitária". Contudo, atualmente, a prática é diferente.

A SOP deixou de prestar auxílio aos municípios no que se refere ao planejamento e planos diretores. A atuação da secretaria está voltada a obras de edificações e infraestrutura, como saneamento, mas não o saneamento como no início do século XX, que abrangia o urbanismo, planos de melhoramentos e promoveu o planejamento urbano.

O Rio Grande do Sul ficou conhecido na área do planejamento devido à atuação dos órgãos sediados na capital e também pelo ensino promovido pelo Curso de Urbanismo. O curso foi criado ainda no ano de 1947, vinculado ao Instituto de Belas Artes, e contou com o auxílio de dois funcionários da administração municipal, Luiz Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva, e de Nelly Peixoto Martins, funcionário da SOP. Conforme João Rovati (2009, p.5) avalia, "tratava-se de um curso de especialização ou de pós-graduação, como diria hoje [...]". Maria Almeida (1999, p. 112) considera Porto Alegre de 1983 a 1959 como "centro irradiador do urbanismo no estado". Por meio da SOP, da Prefeitura e do Curso de Urbanismo, o planejamento era desenvolvido no campo prático e teórico e implantado de forma precursora e inovadora nas cidades do Rio Grande do Sul.

PLANEJAMENTO SOB O OLHAR DO PODER: TERRITÓRIO URBANO X REGIONAL

O território, como área definida por e a partir de relações de poder, pode sofrer sobreposição de outros territórios (SOUZA, M., 2000) e, devido a isso, diversos conflitos são verificados. Na relação entre o planejamento urbano e o regional, a sobreposição de territórios é inevitável, como também são as tensões geradas. O "[...] território não é o substrato, o espaço social em si, mas sim um campo de forças, as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial" (SOUZA, M., 2000, p. 97).

O município, integrante de uma região metropolitana, ao mesmo tempo em que é planejado pela instituição municipal, precisaria e deveria ser planejado por uma instituição metropolitana em razão do grau de complexidade de urbanização alcançado, compreendido pela abrangência e pela relação entre atividades, usos, serviços, usuários e impactos que extrapolam os limites municipais. Lefèvre (2009) considera o território metropolitano necessário para inúmeros atores e atividades e para algumas políticas públicas, como de transportes e de moradia. O mesmo entendimento pode ser verificado no Estatuto da MetrÓpole (2015), ao prever zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (2001).

Entretanto, a variedade de agentes atuantes ou com o desejo de atuar sobre o território metropolitano gera tensões no campo do planejamento urbano e do metropolitano que, por ser uma atividade multidisciplinar e de múltiplas escalas, muitos profissionais de formações diversas acreditam ter capacidade e desejam assumir a atividade e o poder de decisão. O problema não é a participação das diversas áreas do conhecimento na construção e execução do planejamento, o que é de extrema importância, ainda mais a participação popular para a gestão democrática, mas são as pessoas despreparadas que assumem o papel de responsáveis ou coordenadores, ou seja, o poder sobre a atividade, que acaba por ser reconhecido de forma equivocada por indivíduos que

se apoiam em comum acordo, mesmo diante de grandes equívocos⁸. Desse modo, o poder é reafirmado e afasta a possibilidade de ser questionado, conforme definição apresentada por Arendt (apud SOUZA, M., 2000, p. 80) de poder como "[...] habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido". Para ser exercido o poder sobre o território, ele necessita ter apoio de um grupo e ser reconhecido pelos demais, situação que acaba por gerar tensão significativa no planejamento.

A Constituição Federal delegou e assegurou ao poder público municipal a responsabilidade de planejar o território, ou seja, o planejamento urbano, e o planejamento regional ficou destituído de poder e de território, restou somente o espaço do regional composto por territórios municipais⁹. Edésio Fernandes (2013, p. 19) avalia que,

da perspectiva jurídico-política, a importância da construção de uma ordem jurídico-institucional metropolitana adequada decorre do fato de que tal esfera é o elo perdido no processo de construção de uma ordem verdadeiramente democrática nos países urbanizados, sendo também fundamental para a determinação de padrões de eficiência econômica, racionalidade administrativa, justiça social e equilíbrio ambiental para orientação dos processos de gestão urbana em áreas metropolitanas.

A situação agrava-se quando fica visível a falta de conhecimento técnico e de articulação/governança para promover o direito à cidade e a função social da cidade. Muitos municípios desejam integrar regiões metropolitanas, mas, ao atingirem esse objetivo, negam o planejamento regional, como Fernandes (2013, p. 20) descreve, "os políticos em posições de poder nas esferas central e local 'não gostam' de regiões metropolitanas [...]. Politicamente, as regiões metropolitanas são vistas, com frequência, como ameaças aos poderes tradicionalmente estabelecidos - sendo taxadas como 'super-municípios' ou 'mini estados' [...]". É um paradoxo.

O desafio da gestão metropolitana, no que compete às instituições, é enfrentar as dificuldades de instituir verdadeiros territórios políticos. Verifica-se uma desestruturação do planejamento atual ao compará-lo com o período de institucionalização. Lefèvre (2009) e Fernandes (2013) avaliam que as consultas aos habitantes, geralmente, ficam restritas às questões locais e os problemas metropolitanos são ignorados e falta a articulação entre escalas; há uma tensão entre escalas, poderes e interesses devido à sobreposição de territórios aliado à ausência de poder do estado e à falta de integração entre a instituição de planejamento municipal e a de planejamento metropolitano; é preciso uma ordem jurídico-institucional política e social para expressar adequadamente a ordem urbano-territorial, socioeconômica e socioambiental que caracteriza uma região metropolitana.

⁸ Um exemplo são os altos índices de construção mediante a justificativa de produzir habitação. O prefeito, apoiado pelo mercado imobiliário e a construção civil, com a justificativa de resolver o problema de moradias nas cidades, ignora os impactos na infraestrutura e nos equipamentos urbanos. Para atingir tal objetivo, coloca-se alguém despreparado para assumir o procedimento e, mediante a omissão de informações, obtêm-se o apoio da população.

⁹ Fernandes (2013, p. 26) explica que "[...] o processo constituinte foi marcado por um movimento de 'municipalismo a todo custo', que, no que toca à gestão metropolitana, 'jogou o bebê fora com a água do banho': com receio do que foi considerado de maneira equivocada como 'o quarto poder' e dada a tradição do centralismo e autoritarismo que havia caracterizado a gestão metropolitana até então, ao invés de democratizar e melhorar a 'fórmula' jurídico-institucional, o Congresso Constituinte não enfrentou a questão, remetendo-a de maneira vaga para as Constituições Estaduais e sem a definição de quaisquer critérios básicos a serem cumpridos em todo o território nacional".

Entre as quinze finalidades básicas atribuídas à METROPLAN, que constam no seu estatuto (RIO GRANDE DO SUL, Decreto 39.271/1999), menos da metade são executadas e divulgadas no *website* da instituição¹⁰. As informações e atuações divulgadas ficam restritas a questões ambientais e de transportes. Todavia, é de fundamental importância ressaltar o posicionamento da instituição sobre a criação ou a inclusão de novos municípios às regiões metropolitanas, que constantemente é questionado.

A METROPLAN já analisou 14 projetos de lei para instituir regiões metropolitanas e conglomerados urbanos no Rio Grande do Sul. Pedro Bisch Neto¹¹, superintendente da fundação, salientou a importância da gestão e coordenação de planos e que não adianta instituir uma região metropolitana se os municípios não têm condições e/ou nem intenção de possuir um planejamento que seja integrado com o regional. O posicionamento da METROPLAN (11/Nov/2015), em pareceres que tem emitido sobre os projetos de lei na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS), é contrário à instituição de forma indiscriminada e sem critérios técnicos de regiões metropolitanas.

Existe um sonho ou um *fetichê* de metropolização, principalmente por parte dos políticos. Dos projetos de lei para criar regiões metropolitanas que passaram pela ALRS, alguns destacam-se pelas justificativas, que demonstram total desconhecimento sobre o assunto, e inconsistência com

¹⁰ *Website* <<http://www.metroplan.rs.gov.br>>. Acesso em 01/09/2016. Finalidades básicas da METROPLAN: "I. coordenar programas e projetos de interesse das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; II. promover a integração da organização, do planejamento e execução das funções públicas de interesse comum a municípios que pertençam a uma mesma região, bem como a proteção da natureza e a ordenação territorial, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região; III. disciplinar o uso e ocupação do solo urbano nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; IV. examinar e emitir parecer previamente à aprovação pelos municípios, os projetos de parcelamento do solo destinados a fins urbanos localizados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; V. prestar assessoramento técnico aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento COREDES, inclusive quanto à elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento; VI. participar da gerência dos recursos hídricos no Estado, integrando o ordenamento territorial e a compatibilização do desenvolvimento econômico e social, com a proteção do meio ambiente; VII. auxiliar os municípios na elaboração dos respectivos planos diretores ou diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na implantação das diretrizes, projetos e obras por eles definidos, mediante assistência técnica; VIII. examinar pedidos de inclusão de municípios na região metropolitana, emitindo parecer, bem como sugerir a inclusão dos mesmos quando entender tecnicamente conveniente; IX. prestar apoio ao Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros CETM; X. formular as diretrizes de organização territorial do Estado e do desenvolvimento regional e urbano; XI. executar tarefas relacionadas com a elaboração e atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Porto Alegre, com a programação e a execução dos serviços comuns e com a coordenação da execução de programas e projetos e interesses da mesma região, as quais, através de convênios e contratos lhe forem delegados pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre; XII. coordenar programas e projetos de interesse dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre não relacionados como serviços comuns, quando autorizados pelo Conselho Deliberativo da referida região; XIII. executar tarefas relacionadas com a elaboração e atualização de planejamento de desenvolvimento regional e urbano do Estado, que lhe forem cometidas, através de convênios ou contratos, pela Secretaria de Coordenação e Planejamento; XIV. coordenar planos, programas e projetos de desenvolvimento regional e urbano que lhe forem atribuídos pela Secretaria de Coordenação e Planejamento; XV. planejar, coordenar, fiscalizar e gerir o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros SETM das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, cabendo-lhe privativamente, no que diz respeito ao SETM, de conformidade com a Lei Estadual nº 11.127, de 09 de fevereiro de 1998 e Decreto nº 39.185, de 28 de dezembro de 1998" (RIO GRANDE DO SUL, Decreto 39.271/1999, Art. 1º).

¹¹ METROPLAN, *Projetos que instituem regiões metropolitanas e conglomerados urbanos é tema de audiência pública*. 11/nov/2015. Disponível em

<http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/2654/?Projetos_que_instituem_regi%C3%B5es_metropolitanas_e_conglomerados_urbanos_%C3%A9_tema_de_audi%C3%Aancia_p%C3%BAblica>. Acesso em 01/set/2016.

base no que foi defendido pela METROPLAN. Um exemplo é a Região Metropolitana do Alto Uruguai, composta por 32 municípios¹² (ROSO, 2015a).

O presente Projeto de Lei Complementar tem por objetivo a criação da Região Metropolitana do Alto Uruguai. Essa região metropolitana será constituída por 32 municípios os quais possuem uma forte e uníssona identidade, reconhecida e identificada em todos os municípios.

Buscamos o desenvolvimento amplo da região do Alto Uruguai e tendo por base a definição de Região Metropolitana, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, como sendo uma “região estabelecida por legislação estadual e constituída por agrupamentos de municípios limítrofes (que fazem fronteiras), com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (ROSO, 2015b).

É preciso avaliar o conjunto de municípios quanto à estrutura urbana e regional, se possuem plano diretor e/ou profissionais capacitados para atuarem no planejamento e na integração com o metropolitano, e, principalmente, a dinâmica municipal de cada um. Integrar região metropolitana não é sinônimo de desenvolvimento. O município pode não ter condições e nem necessidade de um planejamento urbano complexo, então seria necessário um metropolitano? Pode ser mais importante e proveitoso para o município participar de uma associação de municípios para receber auxílio técnico no planejamento de acordo com suas necessidades do que integrar uma região metropolitana. Se essa vier a ser instituída, os municípios, sem condições econômicas, técnicas e numa realidade diversa da metropolitana, serão obrigados a elaborar e gerenciar planos diretores, entretanto, não saberão nem o que fazer com o plano e o conjunto. É preciso reforçar o alerta de Bisch (ALRS, 09/nov/2015):

a região metropolitana é uma estrutura de gestão do Estado, formada a partir de critérios técnicos. O que assistimos nos últimos anos é uma espécie de glamourização desta condição. Isso se dá em função das vantagens que, de fato, os municípios que integram estas organizações obtêm, especialmente, na captação de recursos para obras (ALRS, 09/nov/2015).

Todavia, tem deputados que persistem em ignorar critérios técnicos e em não aceitar a posição da METROPLAN, de forma a alegar falta de clareza nos critérios:

o presidente da comissão, deputado Marcelo Moraes (PTB), sublinhou que uma audiência pública já está aprovada para debater os critérios para a criação de novas regiões metropolitanas no estado. Ele destacou que a Metroplan deve ser parceira da Comissão para que se busque estabelecer regras claras e eficientes para este fim (ALRS, 15/abr/2014).

De qualquer forma, a fundação estadual não desiste e reforça a sua posição:

[...] a Metroplan tem debatido a criação de novas regiões metropolitanas e lembrou que, quando a Região Metropolitana de Porto Alegre foi instituída, há 40 anos, foram realizados profundos estudos técnicos que se basearam em quatro critérios: comportamento demográfico; continuidade do espaço urbanizado; fluxos e movimentos pendulares e dependência funcional.

¹² Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios do Sul, Erebang, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Flórida Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Três Arroios e Viadutos.

[...] conforme a Lei Complementar 11.740, de 2002, para haver a criação de aglomerações urbanas, é necessário que haja continuidade urbana e complementariedade de funções urbanas. "As políticas federais estabelecem critérios de repasse de recursos que tornam atraente a condição de metropolização, mas as comunidades estão muito mais mobilizadas para buscar estes recursos do que propriamente estabelecerem temas comuns para trabalharem de forma integrada e solidária", alertou.

Para Escher, só faz sentido a existência de determinada região tratando de temas comuns se estes forem pactuados e as câmaras de vereadores delegarem competências para fazerem a gestão dos temas. Outra condição para a existência de novas regiões metropolitanas é a necessidade de os orçamentos estadual e municipais darem a efetividade ao projeto regional, esclareceu (ALRS, 15/abr/2014).

Santos (2013) alerta que,

[...] dentro dos aglomerados urbanos identificados como metropolitanos, há diferenças substanciais quanto à integração dos municípios à dinâmica da aglomeração, entendida como o adensamento de fluxos econômicos, sociais e populacionais. Os estados possuem a competência para instituir regiões metropolitanas, o problema é que estão instituindo-as ou ampliando-as sob critérios inconsistentes, o que dificulta uma política consistente e o planejamento regional.

Recentemente, no ano de 2015, foi instituído o Estatuto da MetrÓpole. Ainda é cedo para avaliar a sua eficácia sobre o planejamento e as tensões levantadas. De qualquer forma, processo semelhante ao enfrentado pelos municípios, quando promulgado o Estatuto da Cidade¹³, terá de ser enfrentado, novamente, pelas regiões metropolitanas e respectivos municípios, principalmente as novas, instituídas sob critérios inconsistentes, frente à elaboração e à gestão do plano de desenvolvimento urbano integrado e os demais instrumentos de governança interfederativa.

A situação ainda tende a agravar-se. O governador do estado do Rio Grande do Sul anunciou que pretende extinguir 11 órgãos ligados ao executivo, entre eles a METROPLAN, e reduzir o número de secretarias. A proposta consta no Projeto de Lei 246/2016 (ALRS) acompanhada de justificativa:

a medida busca dar continuidade às reformas na estrutura da Administração Pública do Estado, dando cumprimento às metas de controle de despesas de custeio e de reorganização no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul.

As circunstâncias atuais exigem que tenhamos uma estrutura administrativa enxuta, transparente, eficaz, inserida em um modelo pautado pela modernização da gestão e pela priorização das atividades-fim do Estado.

É extremamente questionável a eficácia de um governo estadual sem planejamento, como também é a de um governo municipal. A solução não é cortar gastos com a administração, na

¹³ Dois critérios principais obrigaram os municípios a elaborar plano diretor, conforme art. 41 do Estatuto da Cidade: os com mais de vinte mil habitantes e os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Muitos dos municípios obrigados a elaborar plano diretor enfrentaram problemas como a falta de conhecimento e de preparo técnico dos profissionais contratados e também a falta de técnicos municipais. Quando os municípios possuíam técnicos, muitos deles não tinham conhecimento para aplicar e gerenciar o plano.

ilusão de melhorar a situação econômica, e deixar o planejamento de lado. É preciso valorizar o planejamento e com isso buscar o desenvolvimento humano e das cidades. O desenvolvimento não se restringe a questões de crescimento econômico. Conforme Warat (2004, p. 434) adverte,

estamos acostumados que nos falem de desenvolvimento em termos exclusivamente econômicos, reduzindo o desenvolvimento ao crescimento econômico. Isto tem que ser esquecido. O desenvolvimento é desenvolvimento humano ou não é nada. Por isso temos que repensar ecologicamente a ideia de desenvolvimento, tratá-la de modo multidimensional, romper não só os esquemas econômicos, também os civilizatórios, os esquemas da cultura ocidental, que pretendem tornar-nos prisioneiros de uma ideia de progresso como certeza histórica.

Na lista de extinção do governador, também está a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), instituição de pesquisa socioeconômica criada em 1973, originária do Departamento Estadual de Estatística (DEE). A atuação da fundação é de extrema importância para dar suporte ao planejamento urbano e regional. As instituições de planejamento e afins, estruturadas ao longo do século XX, passaram a ser desestruturadas, esvaziadas de poder e, até mesmo, extintas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições de planejamento do Rio Grande do Sul, no decorrer do século XX, colaboraram para a estruturação, a execução e a construção de um campo teórico e prático do planejamento urbano e regional e com a circulação de ideias entre elas e as instituições de ensino. O estado buscava atuar, no planejamento, de forma inovadora e integrada, já desde o início do século. A institucionalização do urbanismo como disciplina e, conseqüentemente, do planejamento urbano nos órgãos públicos municipal e estadual são referências importantes no estado.

Entretanto, a partir do final do século XX, verifica-se o início de um processo de ruptura. As instituições de planejamento começaram a perder forças e atribuições e, no século XXI, passaram a ter seu conhecimento técnico questionado e, por fim, estão sendo extintas. O planejamento, atividade que foi referência no Rio Grande do Sul, está desacreditado e em crise. O conhecimento técnico, diante dos problemas urbanos que se agravam a cada momento, é ignorado.

Iniciou-se um processo de negação e de distanciamento de tudo o que foi investido pelo estado em estrutura e conhecimento institucional, construído e aplicado pelas instituições. A descentralização e a democratização, promovidas pela Constituição de 1988, não deveriam ser empecilhos ao planejamento integrado. Todavia, essas acabaram por ajudar na desestruturação do planejamento, gerar tensões entre poderes e rupturas.

As instituições estão sendo desestruturadas e esvaziadas de poder pelo estado, justo quem deveria dar suporte a elas e a elas recorrer para governar. É a ausência e a incoerência do planejamento, ainda mais conforme defendido durante a sua construção e implantação. Verifica-se um movimento de negação do conhecimento construído sobre o planejamento e suas instituições. A atividade está sendo deslocada das instituições de planejamento para outras diversas.

A intenção não é esgotar o tema, que precisa e deve ser aprofundado sob diversos olhares, inclusive multidisciplinares. É preciso levantar questionamentos sobre a atuação do estado na atualidade e buscar, nas instituições de planejamento, as bases para a reflexão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBANO, Maria Tereza Fortini. O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento urbano Ambiental de Porto Alegre: ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular? Porto Alegre: UFRGS, 1999. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

ALMEIDA, Maria Soares de. Gestores da cidade e seus regulamentos urbanístico: Porto Alegre de 1983 a 1959. In: LEME, Maria Cristina da Silva [org.]. Urbanismo no Brasil, 1895 – 1965. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

ALRS. Comissão aprova audiência pública e discute criação de regiões metropolitanas. 15/abr/2014. Disponível em <<http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdMateria/292328/language/pt-BR/Default.aspx>>. Acesso em 01/09/2016.

_____. Projetos que criam novas regiões metropolitanas serão encaminhados à análise da METROPLAN. 09/nov/2015. Disponível em <<http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdMateria/302011/language/pt-BR/Default.aspx>>. Acesso em 01/09/2015.

BRASIL. Lei Complementar 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em 20/08/2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20/11/2016.

_____. Lei 10.257, de 10 julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 20/11/2016.

_____. Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da MetrÓpole. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em 20/11/2016.

BRITO, Saturnino de. Obras Completas de Saturnino de Brito. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944. v. XXI.

- FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: DRUMMOND, Maria Valeska Duarte [Org.]. Pensar metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013. p. 15-29.
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme. Planning In the Porto Alegre metropolitan area: a case study. Syracuse University, 1972. Tese (Doutorado).
- _____. O futuro de nossas cidades: governança e cidadania. Setembro de 2014.
- IBAM, Leituras de planejamento e urbanismo. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965.
- LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. In: Cadernos Metrópole. São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul/dez, 2009.
- MARTINS, Nelly Peixoto. Rio Grande do Sul: experiência urbanística. In: IBAM, Leituras de planejamento e urbanismo. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965, p. 98-114.
- METROPLAN. Projetos que instituem regiões metropolitanas e conglomerados urbanos é tema de audiência pública. 11/nov/2015. Disponível em <http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/2654/?Projetos_que_instituem_regi%C3%B5es_metroplanaras_e_conglomerados_urbanos_%C3%A9_tema_de_audi%C3%Aancia_p%C3%BAblica>. Acesso em 01/09/2016.
- MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2016. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br>>. Acesso em 25/08/2016.
- PEREIRA, Rubens de Mattos. Organização para o planejamento municipal. In: IBAM, Leituras de planejamento e urbanismo. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965, p. 62-82.
- PMPA. Prefeitura Municipal. Atribuições da Secretaria Municipal de Urbanismo. [s.d.]. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=123>. Acesso em 05/09/2015.
- PORTO ALEGRE. Lei 1.413, de 11 de junho de 1955. Reorganiza os serviços da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e dá outras providências. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/porto-alegre>>. Acesso em 08/10/2016.
- _____. Lei 4.050, de 10 de dezembro de 1975. Cria a Secretaria do Planejamento Municipal, extingue o GAPLAM e dá outras providências. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/porto-alegre>>. Acesso em 08/10/2016.
- _____. Decreto 8.573, de 19 de junho de 1985. Aprova o regimento geral da Secretaria do Planejamento. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/porto-alegre>>. Acesso em 08/10/2016.

_____. Lei 7.439, de 15 de junho de 1994. Extingue a Supervisão de Planejamento e Programação Econômica da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) cria o Gabinete de Planejamento e dá outras providências. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/porto-alegre>>. Acesso em 08/10/2016.

_____. Lei 11.396, de 27 de dezembro de 2012. Altera o art. 1º, o caput do art. 2º e o art. 4º e revoga os incs. II, III, V, VI e VII do caput do art. 2º da Lei nº 4050, de 1º de dezembro de 1975, alterada pela Lei nº 7439, de 15 de junho de 1994, altera a denominação da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) para Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) e dá outras providências; extingue cargo em comissão e funções gratificadas e cria funções gratificadas no quadro dos cargos em comissão e funções gratificadas, constante da letra C do Anexo I da Lei nº 6309, de 28 de dezembro de 1988, e alterações posteriores; estabelece finalidades básicas da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) e dá outras providências. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/porto-alegre>>. Acesso em 08/10/2016.

PROCHNIK, Wit-Olaf. Formação de planejadores. In: IBAM. Leituras de planejamento e urbanismo. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965, p. 39-44.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 6.748, de 29 de outubro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN e dá outras providências. Atualizada até a Lei Complementar 13.854, de 26 de dezembro de 2011.

_____. Decreto 39.271, de 09 de fevereiro de 1999. Aprova o Estatuto da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=119973>>. Acesso em 08/09/2016.

_____. Projeto de Lei 246/2016. Autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em 27/11/2016.

_____. Justificativa PL 246/2016. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em 27/11/2016.

ROSO, Juliano. Projeto de Lei Complementar 17/2015. Cria a Região Metropolitana do Alto Uruguai. 2015a. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em 10/09/2016.

_____. Justificativa do Projeto de Lei Complementar 17/2015 que cria a Região Metropolitana do Alto Uruguai. 2015b. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em 10/09/2016.

ROVATI, João Farias. Urbanistas graças a deus. In: XIII Encontro Nacional da Anpur. (XIII Enanpur), 2009. Florianópolis: 2009.

SANTOS, Orlando Alves Junior. Arranjos de gestão dos aglomerados metropolitanos: reflexões e desafios. In: DRUMMOND, Maria Valeska Duarte [Org.]. Pensar metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013. p. 171-187.

- SOUZA, Celia Ferraz de. Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2010.
- SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato [orgs.]. Geografia: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil: 2000.
- TOCHETTO, Daniel. Santa Maria: uma história precursora do planejamento urbano no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Corag/CAU-RS, 2016.
- VARGAS, Luís Francisco da Silva. Saneamento e urbanização no Rio Grande do Sul durante os anos de 1916 a 1931: o papel da SOP - Secretaria de Obras Públicas, a cidade de Iraí como referência. Porto Alegre: UFRGS, 2011. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.
- VERRI, Fernanda Jahn. O planejamento urbano integrado e a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul (1964-1975). Porto Alegre: UFRGS, 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos [orgs.]. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.
- _____. "A lei?...ora a lei": a efetividade da legislação urbanística. In: XVI Encontro Nacional da Anpur. (Sessão livre, XVI Enanpur), 2015. Belo Horizonte: 2015.
- VIOLICH, Francis. Crescimento urbano e planejamento no Brasil. Tradução de Plauto Andrade. In: IBAM, Leituras de planejamento e urbanismo. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965, p.19-29.
- WARAT, Luis Alberto. Territórios desconhecidos: a procura surrealista pelos lugares do abandono do sentido e da reconstrução da subjetividade. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.