



**EIXO TEMÁTICO:**

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade      | <input checked="" type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania          |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade     | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade                 | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade |  |  |

## **Economia e Humanismo: os agentes e a influência metodológica na elaboração de planos de desenvolvimento no Brasil**

*Economy and Humanism: the agents and the methodological influence in the making of development plans in Brazil*

*Economía y humanismo: agentes y la influencia metodológica en la elaboración de planes de desarrollo en Brasil*

FREITAS, José Francisco Bernardino (1);

FIOROTTI, Alexandre (2)

(1) Professor Doutor, Universidade Federal do Espírito Santo, UFES – PPGAU, Vitória, ES, Brasil; e-mail:

[jfbfreitas@gmail.com](mailto:jfbfreitas@gmail.com)

(2) Mestre pela Universidade Federal do Espírito Santo, UFES – PPGAU, Vitória, ES, Brasil; e-mail:

[fiorotti.alexandre@gmail.com](mailto:fiorotti.alexandre@gmail.com)



## **Economia e Humanismo: os agentes e a influência metodológica na elaboração de planos de desenvolvimento no Brasil**

*Economy and Humanism: the agents and the methodological influence in the making of development plans in Brazil*

*Economía y humanismo: agentes y la influencia metodológica en la elaboración de planes de desarrollo en Brasil*

### **RESUMO**

O objetivo deste documento é examinar a metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal nas edições de seus Cursos de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano, na tentativa de identificar a influência dessa abordagem em planos orientados ao desenvolvimento municipal, posteriormente desenvolvidos por ex-participantes do curso. As constatações aqui elencadas basearam-se na análise do Plano de Desenvolvimento Integrado elaborado por uma equipe da VIII edição desse curso no município fluminense de Cachoeiras de Macacu, em 1978, e do Plano de Ação Municipal, desenvolvido em 1981, no município de Manicoré, no Estado do Amazonas. Como resultado, verificou-se que a abordagem adotada em ambos os planos guardam semelhanças que têm como marco conceitual a ideologia do Movimento de Economia e Humanismo. Outras constatações do documento incluem sua importância no treinamento de pessoal em todo o território nacional e em alguns países latino-americanos e, a indicação de utilização de sua metodologia em planos de desenvolvimento em todo o país e possivelmente também na América Latina.

**PALAVRAS-CHAVE:** história urbana, planejamento urbano, desenvolvimento municipal, planos de desenvolvimento, metodologia e planejamento.

### **ABSTRACT**

*The aim of this paper is to examine the methodology adopted by the Brazilian Institute for Municipal Administration in its editions of the Methodology Course on Projects for Urban Development, in an attempt to identify the influence of such an approach in plans oriented to local development, carried out by ex-participants of the Course. The arguments put forward in this paper are based on the exam of the Integrated Development Plan carried out by participants of its VIII edition in 1978, for the municipality of Cachoeiras de Macacu in the Rio de Janeiro State and the Plan for Municipal Actions, proposed in 1981 for the Municipality of Manicoré in the Amazonas State. The findings of this study points out to similarities on the approaches adopted by both development plans which have as a conceptual yardstick the ideology of the Economy and Humanism Movement. Other findings include the importance of the Course in the training of professionals of all regions of Brazil and some Latin American countries and also indicate the possibility of the use of its methodology in development plans all over the country and possibly in Latin American countries.*

**KEYWORDS:** urban history, urban planning, local development, master plans, methodology and planning.

### **RESUMEN**

*En ese documento se buscó estudiar la metodología adoptada por el Instituto Brasileño de Administración Municipal en sus cursos de Metodología y Proyectos de Desarrollo Urbano, en el intento de identificar la influencia de ese abordaje en los planes direccionados al desarrollo municipal, después desarrollados por los ex-alumnos del curso. Lo que apuntamos aquí se basó en el análisis del Plan de Desarrollo Integrado elaborado por el equipo de la VIII edición del curso en el municipio de Cachoeiras de*



*Macacu, Estado de Rio de Janeiro, en el 1978, y el Plan de Acción Municipal desarrollado en el 1981 en el municipio de Manicoré, Estado de Amazonas. Como resultado, se pudo verificar que las dos metodologías adoptadas son similares y tienen como marco conceptual la ideología del Movimiento de Economía y Humanismo. Otras conclusiones de ese documento son su importancia en el entrenamiento de personas en todo el país y en algunos de los países latinoamericanos, además de la indicación de su metodología en planes de desarrollo en todo el país y, a lo mejor, también en toda Latinoamérica.*

**PALABRAS-CLAVE:** *historia urbana, planeamiento urbano, desarrollo municipal, planes de desarrollo, metodología y planeamiento.*



## 1) INTRODUÇÃO

O Curso Especial de Metodologia do Urbanismo e da Administração Municipal (CEMUAM), posteriormente alterado para Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano, foi realizado entre 1965 e 1988, totalizando 18 edições. Uma pesquisa, nos relatórios dessas edições, demonstrou que, durante esse período, 360 profissionais brasileiros e latino-americanos foram formados (IBAM, [s.d.]).

O exame dos documentos apontados revela intenso intercâmbio entre profissionais de diferentes regiões do País, bem como a experimentação da metodologia de trabalho desenvolvida pelo CEMUAM, que teve a intenção de atuar no sentido de disseminar o conhecimento entre profissionais envolvidos no curso e profissionais locais seja em vários Estados do País, seja em realidades latino-americanas, ao longo da segunda metade da década de 1960 até a década de 1980 (FREITAS, 2012).

Este documento examina o Plano de Desenvolvimento Integrado de Cachoeiras de Macacu, no Estado do Rio de Janeiro, realizado em 1978, por uma equipe do VIII CEMUAM, e o Plano de Ação Municipal, elaborado em 1981 para o município de Manicoré, no Estado do Amazonas, por técnicos do Instituto de Cooperação Técnica Intermunicipal (ICOTI), órgão de assessoria aos municípios da Secretaria de Estado do Interior e Justiça do Estado do Amazonas (SEIJUS). Seu objetivo é verificar a influência da metodologia desenvolvida pelo CEMUAM em planos realizados em outras partes do País. Para tanto, à luz da análise do plano de Cachoeiras de Macacu, examina o Plano de Ação realizado em Manicoré, comparando marcos conceituais, abordagens, estrutura e até formatação.

## 2) ECONOMIA E HUMANISMO E O CEMUAM

Vale inicialmente averiguar as origens do CEMUAM, inserindo-o no escopo do Movimento Economia e Humanismo (MEH), do qual grande parte da matriz ideológica do curso foi formada.

O MEH ficou estabelecido como uma associação com sede no convento dominicano de Marseille, no ano de 1941, e tem sua origem vinculada à doutrina social da Igreja Católica francesa. Participava da associação o padre dominicano francês Louis-Joseph Lebret, em conjunto com outros religiosos e intelectuais. A expectativa de Lebret, ao fundar o MEH, era elaborar uma teoria em que o enfoque científico da economia política, de alguma forma, representasse renovação na doutrina social da Igreja Católica, guiada pelo sentimento de solidariedade entendido como dinâmica de desenvolvimento harmônico.

Na perspectiva do MEH, e também daquela utilizada pelo CEMUAM, Lamparelli (1994) esclarece que a metodologia para os projetos de desenvolvimento era primordialmente pedagógica, visando a formar o máximo de agentes técnicos e políticos que assumiriam a responsabilidade das transformações e do desenvolvimento. O planejamento deveria ser eficiente e racional. Seus objetivos imediatos e utópicos estavam contidos no conceito de desenvolvimento como processo redentor da miséria humana (LAMPARELLI, 1994).



Vale assinalar que os instrumentos metodológicos do CEMUAM a serem utilizados em campo, tinham como base o livro *Condições de vida e planejamento físico*, de Francisco Whitaker Ferreira. Publicado em 1966, esse livro adota uma definição de desenvolvimento que seguia o compromisso do MEH e vai se constituir na base metodológica de todos os CEMUAMs.

O livro de Ferreira propõe a classificação de condições de vida em nove grupos fundamentais: habitação, educação, saúde, lazer, transporte, comunicações, ambiente, consumo de bens e serviços, emprego e renda.

O autor sugere ainda a avaliação dessas condições em três níveis: nível básico, constituindo o nível fundamental ou essencial para a vida humana; nível de conforto ou comodidade, aquele em que as condições de vida são facilitadas; e ainda o nível de conquista ou superação, nível este que estimula o crescimento social e cultural do ser humano. Esse enfoque tinha por objetivo atingir o equilíbrio entre os níveis existentes naquela realidade local, de maneira que as condições acima enumeradas fossem melhorando gradativamente, até alcançar o nível mais elevado (FERREIRA, 1966). A conceituação e classificação das condições de vida nesses três níveis, cuja progressão de um nível a outro superior faz parte do processo de planejamento e desenvolvimento de uma comunidade, é parte do entendimento de que são essas as condições que permitem aos membros de uma comunidade assumir conscientemente valores que guiem suas vidas num sentido verdadeiramente humano (FERREIRA, 1966).

Essa abordagem advém de preceitos abraçados pelo MEH, cuja máxima é a de que o desenvolvimento deverá ser, necessariamente, integral e harmônico.<sup>1</sup> O conceito se completa com a afirmação de que esse processo de desenvolvimento deve ser o mais rápido possível e deve ser conseguido com o mínimo custo social e econômico, respeitando, sobretudo, a livre adesão de cada membro da comunidade durante o processo. Para Ferreira (1966), atingir elevados níveis materiais de existência não pode ser classificado como desenvolvimento, se, em equilíbrio com esses níveis materiais, não se tiver atingido níveis igualmente elevados de solidariedade humana, integração na comunidade, vida cultural, capacidade de inovação e abertura para o futuro.

Assim, será necessário elaborar planos de desenvolvimento, que corresponderão à definição de um caminho a percorrer por toda a comunidade, de um nível de vida a outro imediatamente superior, num determinado tempo, com a utilização de todos os recursos disponíveis, de maneira que essa transição se realize o mais rápido possível e com o menor custo (FERREIRA, 1966).

Para que isso se realize, Ferreira (1966) lista um conjunto de sete variáveis do território onde as atividades humanas se desenvolvem: separação, polarização, localização de usos, sistemas de usos, ocupação e densidade do solo, estrutura viária e composição dos elementos construídos. Após identificar essas variáveis, Ferreira propõe uma tabulação cruzada entre elas para que as variáveis possam ser examinadas. Essa organização é denominada de Tabela de Condições e Interferências e indica três níveis de interferências: essencial, intermediário e desejável. Segundo o autor, após completar essa tabela, é possível avaliar as condições de vida e hierarquizar as necessidades da população, e o processo de planejamento pode indicar possíveis soluções.

O professor Marcos Eduardo de Oliveira, em artigo publicado no periódico *Diário Liberdade*, de 17 de junho de 2011, indica que na concepção de Lebrét, a ciência (e as atividades) econômica

<sup>1</sup> Maiores detalhes ver FERREIRA, 1966, p. 15.



deveria ser colocada “[...] em função do ser humano, orientando-a para a satisfação das necessidades e das aspirações de cada um comprometidos com um sistema econômico capaz de priorizar as pessoas, e não o mercado e suas mercadorias”. De acordo com esse autor, Le Bret viabilizou projetos de desenvolvimento e valorização das relações humanas pautados no método “ver, julgar e agir”.

SANTOS (1990) aponta que os municípios tradicionalmente detiveram o controle urbanístico sob sua responsabilidade, mas, por falta de recursos financeiros (centralizados nos Estados e na União), não conseguiam viabilizar as ações de planejamento e controle a eles delegadas. Durante o período de 1940 até a publicação da Constituição de 1988, os recursos financeiros e técnicos para a assistência aos municípios ficaram sob a responsabilidade de instituições de assessoramento aos municípios (como a SEIJUS) vinculados aos Governos Estaduais ou Federais.

Esse panorama político-financeiro serve de pano de fundo para que o CEMUAM, ministrado pela Escola Nacional de Serviços Urbanos (ENSUR) do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), seja concebido com o patrocínio do Governo Federal por meio inicialmente do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e, posteriormente, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), intermediada pela Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM).

O curso se orientava ao treinamento de profissionais de instituições públicas ou privadas, cujas ações estivessem vinculadas ao desenvolvimento local, mais especificamente ações de competência exclusiva dos municípios. Seu foco foi o desenvolvimento associado à autoridade local, recursos e necessidades para melhor administração em todos os aspectos da gestão municipal, em termos administrativos, financeiros ou legais, assim como na provisão de infraestrutura e serviços urbanos (IBAM, 1978a).

O método explícito na proposta de Ferreira (1966) era plenamente compartilhado pela argentina, naturalizada brasileira, a urbanista Adina Mera – coordenadora das primeiras edições do CEMUAM. Mera, depositou no CEMUAM a expectativa de construir um profissional capaz de enfrentar os desafios que o País apresentava, em um momento de crescimento urbano acelerado e em cidades sem um corpo técnico capacitado para responder às demandas que surgiam. A urbanista estava convencida de que os técnicos locais, após adquirirem conhecimento técnico, seriam mais bem qualificados para a concepção e elaboração de seus planos do que técnicos de fora da comunidade (FREITAS, 2012).

O conteúdo programático do CEMUAM compreendia aulas teóricas no Rio de Janeiro e a preparação do trabalho de campo nos primeiros meses de treinamento. A síntese dessa abordagem era a composição do quadro de condições de vida e possibilidades de infraestrutura, a ser conferido no local. A carga horária total do curso envolvia treinamento em tempo integral em períodos de seis meses nas primeiras edições e, na maioria das outras, de oito meses. Os últimos meses eram reservados ao trabalho de campo para ser completamente desenvolvido *in loco*, período em que a equipe responsável passava a viver na comunidade examinada (IBAM, 1978a).

Esse era um aspecto importante da metodologia que também preconizava além da completa e total imersão da equipe na realidade examinada, para a adequada absorção das reais necessidades da população, a formação de pessoal e de equipes do local. Assim, a equipe tinha como recomendações iniciais estar em contato com as lideranças locais e com a comunidade e



observar e percorrer toda a cidade (em baixa velocidade), munido de um mapa. Essa etapa, denominada de “contato global”, permitiria a equipe mapear os problemas observados.

Os CEMUAMs iniciaram a formação de técnicos (os denominados *cemuares*) em 1965, contando com a coordenação de Adina Mera até 1976. No total, foram concluídas 18 edições do CEMUAM entre 1965 e 1988. Recente balanço das atividades dos CEMUAMs, baseado em documentos oficiais e em relatórios disponíveis no IBAM e produzidos pelas diversas edições desse curso, evidenciam seu valor.<sup>2</sup>

Esse mesmo conjunto de documentos nos permite argumentar que os CEMUAMs têm sua mais contundente contribuição circunscrita no próprio objetivo do curso, que era treinar pessoal e equipes locais para o planejamento na carente realidade municipal, e tem na metodologia empregada o foco no “saber” da própria população do lugar. Isso mantinha estreita relação com a proposta do MEH de “formação de agentes”. Adicionalmente, o CEMUAM parece ter sido responsável por um quantitativo de pessoal treinado para atender a essa realidade sem precedentes no País, tendo sido atendidos profissionais de municípios de todo o território nacional além de profissionais de alguns países latino-americanos, que adquiriram experiência na elaboração de planos que possivelmente os governos locais não teriam condições técnicas de desenvolver e/ou custear.

Uma pesquisa acerca das localidades escolhidas para o trabalho de campo demonstra que o curso se orientava ao treinamento de profissionais para municípios de regiões economicamente pouco privilegiadas, em cidades pequenas e médias (IBAM, [s.d.]).

Esses mesmos documentos demonstram que o CEMUAM teve a virtude de disseminar conhecimentos em cidades de todo o País (fora dos circuitos das Capitais estaduais) e algumas cidades latino-americanas, com treinamento baseado em trabalhos de equipes multidisciplinares. Essas equipes, compostas por profissionais de distintas formações e de diferentes origens, tiveram a chance de atuar em outras regiões, ampliando seus conhecimentos acerca da realidade nacional, abrangendo todas as regiões e Estados da Federação.

Pode-se, a partir dessas evidências, concluir que o CEMUAM foi uma experiência única no Brasil, tendo mesclado tempo reservado ao planejamento e tempo para os trabalhos de campo.

Essa argumentação histórica e metodológica acerca dos resultados dessa experiência da ENSUR/IBAM nos permite examinar o plano desenvolvido para o município de Manicoré, no Estado do Amazonas, à luz daquele elaborado por participantes do VIII CEMUAM para o município de Cachoeiras de Macacu.

### **3) DOIS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO**

O município de Cachoeiras de Macacu situa-se na região de baixadas litorâneas do Estado do Rio de Janeiro. Sua localização geográfica faz com que o município seja vizinho da região metropolitana do Rio de Janeiro (maior polo de atração estadual) e também da região serrana

---

<sup>2</sup> Vale indicar que, no acervo do IBAM, não foi possível obter os relatórios de sete edições do curso, a saber: 1º, 6º, 7º e da 11ª a 14ª. Outros recursos foram utilizados para preencher as lacunas deixadas pela não localização desses relatórios. Assim sendo, essas ausências não comprometem as constatações aqui elencadas.



(polo de atração turística). Essa característica causava àquela época (1978) a perda de recursos humanos e econômicos e de atratividade para os municípios vizinhos. Os principais problemas apontados pelo plano foram a perda de arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) para outros municípios e a eliminação inadequada dos esgotos sanitários.

O município de Manicoré situa-se no centro-sul do Estado do Amazonas, cercado por ampla floresta equatorial, às margens do Rio Madeira. À época do estudo (1981), sua base econômica era o setor primário, notadamente o extrativismo (madeiras, látex). A falta de diversificação de culturas agrícolas, a desorganização administrativa e a precariedade nos sistemas de educação e saúde pública foram apontadas como os principais problemas a serem enfrentados pelo município.

Essa breve apreciação dessas realidades é o suficiente para justificar a necessidade e a urgência da elaboração dos Planos de Desenvolvimento/Ação, como instrumentos de desenvolvimento dessas localidades, tendo em vista, em ambos os casos, a estagnação e a pouca dinamização da economia, bem como a incapacidade técnica e administrativa dos municípios para enfrentar essa realidade.

O Plano de Desenvolvimento Integrado de Cachoeiras de Macacu, elaborado em 1978, é produto do trabalho de campo dos participantes do VIII CEMUAM, à época sob a coordenação de João Ricardo (Joca) Baptista Serran e Alexandre Carlos Albuquerque Santos. A equipe de profissionais envolveu a participação de três arquitetos e dois economistas e contou com a assessoria do administrador Jamil Reston, superintendente do IBAM nessa época. Vale indicar que um dos três arquitetos seria o futuro coordenador do Plano de Ação Municipal de Manicoré, no Estado do Amazonas, elaborado em 1981.

O Plano divide-se em três partes. A primeira é dedicada à caracterização do município. Essa parte inicial foi dividida em vários capítulos, iniciando com a localização do município, população, aspectos históricos, aspectos gerais, as funções do município (economia), ocupação do solo, condições de trabalho, habitação, saúde, educação, cultura, ação comunitária, comunicações, turismo, recreação e lazer, organização administrativa, tributação e cadastro, leis e normas, sistema de planejamento, crédito, instalações (abastecimento de água, energia elétrica, esgoto sanitário e pluvial), coleta de lixo, hospedagem, cemitério, indústria, segurança pública, sistema viário e orçamento (IBAM, 1978).

A abordagem para a primeira parte do plano caracteriza-se pela leitura técnica da realidade por parte dos integrantes da equipe a partir de observações locais e trabalhos de campo. Ao final desta etapa, elabora-se o quadro de análise global (modelo de atuação), definindo as condições gerais em que se apresenta o município em cada um dos diferentes aspectos acima citados e dos respectivos instrumentos de planejamento, pontuando-as como inexistentes, deficientes, regulares e satisfatórios (IBAM, 1978).

A segunda parte do Plano, denominada de Diagnóstico, faz uma análise dos aspectos elencados inicialmente na caracterização do município. Em seguida, procede-se à caracterização dos problemas municipais, levantados no quadro de análise global do município (modelo de atuação), onde os 48 aspectos analisados (26 condições e 22 instrumentos de planejamento) foram julgados como satisfatórios, razoáveis, deficientes e inexistentes.

Como instrumentos, foram elencados: a organização administrativa, o sistema de planejamento, planos e programas, leis e normas, cadastro e tributação, orçamento, crédito, abastecimento de água, esgotamento de dejetos, esgotamento de águas pluviais, energia



elétrica, coleta e eliminação de lixo, telecomunicação, localização/conjunto, terrenos para expansão, condições ambientais, organização comunitária, edificações, equipamentos, sistema viário, pessoal não especializado, pessoal especializado, e emprego (IBAM, 1978).

Quanto às condições que poderiam trazer desenvolvimento ao município, podem ser observados os seguintes pontos: agricultura, criação de pequenos animais, pecuária, extração de madeira, extração de areia, indústrias, comércio em geral, serviços gerais, abastecimento de gêneros alimentícios, turismo, serviços de hospedagem, serviços financeiros, educação de 1º grau, educação de 2º grau, atividades culturais, recreação e lazer, habitação permanente, habitação de veraneio, prevenção de doenças de massa, assistência hospitalar, assistência médico-sanitária, jornal/rádio/TV, segurança pública, transporte local, transporte regional, cemitério/funerária (IBAM, 1978).

A partir da análise de todos esses quesitos, foram aprofundados apenas os aspectos julgados como deficientes no município (IBAM, 1978). Como resultado, foi elaborado um quadro com a caracterização desses problemas. Esse quadro resultou em outro quadro, em que, para cada um dos problemas, foi indicada a competência para sua solução (municipal, estadual, federal ou particular) e as medidas de solução a serem tomadas.

Na sequência, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Cachoeiras de Macacu separa em três grupos os problemas passíveis de serem resolvidos pelo Poder Executivo municipal. No primeiro grupo, encontram-se os problemas que demandam ações normativas; no segundo grupo, os problemas que exigem medidas executivas; e, no terceiro grupo, os problemas que exigem ações tanto executivas como normativas. Também foram elencados os problemas que demandam ações de outras esferas de governo.

A caracterização de cada problema elencado, realizada dessa forma, pretendia que o plano fosse um instrumento-referência para as ações do município, orientando-o como proceder quando a solução do problema estivesse ao seu alcance ou necessitasse de negociação com organismos ou instituições de outras esferas de poder, e orientar o Executivo municipal em negociações com a iniciativa privada.

De posse dessas informações, procede-se à hierarquização dos problemas, atribuindo-lhes valores específicos, de acordo com o quantitativo de pessoas afetadas (segundo a opinião da equipe, que é baseada no ponto de vista das lideranças locais, prefeito e pessoas de comunidade).

Por fim, todos os problemas são elencados segundo o tipo de condição afetada: condições básicas, de conforto e de superação. Aos moldes do livro de Ferreira (1966), a equipe responsável pela elaboração do plano para o município de Cachoeiras de Macacu identifica “condições de desenvolvimento” que se dividem em condições básicas, que são fundamentais para a existência humana; condições de conforto ou comodidade, ou aquelas que propiciam um menor desgaste na realização das atividades em geral; e as de superação, as condições por meio das quais se permite a elevação do nível cultural e social, dando à comunidade a oportunidade de assumir conscientemente valores que guiem suas vidas num sentido verdadeiramente humano (FERREIRA, 1966).

A terceira e última parte do plano de Cachoeiras de Macacu apresenta proposições para os problemas identificados. Assim, para cada um desses problemas, é apontada uma solução, os objetivos e as recomendações dadas pela equipe do VIII CEMUAM. Além dessas proposições, mereceram destaque nos anexos a identificação do problema de arrecadação de ICMS, a



eliminação dos esgotos sanitários e a elaboração de projeto de lei para um Código de Obras Municipal e um Código de Polícia Administrativa, medidas apontadas como necessárias. O detalhamento desses problemas parece indicar o entendimento da equipe quanto à urgência de suas soluções para que o município seguisse o caminho de desenvolvimento desejado.

O PAM de Manicoré, realizado sob a coordenação do arquiteto que também participou da VIII edição do CEMUAM, contou com a participação de outros cinco profissionais: uma técnica em comunicações, uma engenheira, dois economistas e uma advogada. O Plano teve ainda a colaboração de um técnico em cadastro, uma contadora, um técnico em comunicação, um sociólogo, uma economista e um advogado. Portanto, tratava-se também de uma equipe multidisciplinar que durante toda a coleta de dados viveu no município em questão.

Apenas o documento do plano foi composto em Manaus, dividindo-se em dois volumes e seis partes. Inicialmente é feita uma breve introdução e um encaminhamento metodológico. A parte 1 é dedicada à localização e acessos do município; à análise de aspectos históricos (nome e evolução); à fisiografia e geomorfologia (clima, vegetação e solos); e a aspectos demográficos. A parte 2 analisa os aspectos econômicos (setor primário, secundário e terciário). A parte 3 avalia os aspectos sociais do município (educação, saúde, assistência social, justiça e segurança). A parte 4 estuda aspectos físicos territoriais (ocupação e uso do solo, sistema viário, abastecimento de água, esgoto e drenagem, energia elétrica, transportes e trânsito, comunicações, mercado público, limpeza pública e cemitério). Na parte 5 são avaliados aspectos administrativos do município de Manicoré (executivo, legislativo e finanças municipais). Por fim, a parte 6 elabora uma série de quadros com os problemas apontados (problemas de competência municipal, estadual, federal e problemas de outras competências).

O plano apresenta, inicialmente, uma caracterização geral dos diversos setores de atuação do município, com o objetivo de compor uma fotografia, cuja nitidez da imagem melhorasse na medida em que fossem elencados os problemas e as respectivas soluções (AMAZONAS, 1981).

Vale indicar o procedimento adotado. O ICOTI tratou de constituir uma equipe multidisciplinar, dividindo o trabalho entre as pesquisas de escritório e campo, construindo para isso um projeto orientador das ações. Em seguida, procedeu-se ao deslocamento de parte da equipe, que entrou em contato com políticos, lideranças locais, entidades e servidores públicos, com o intuito de conhecer previamente a realidade local e deixar clara a importância da elaboração do PAM para o planejamento das ações municipais. Após a chegada dos demais componentes da equipe, esta procurou instalar-se em um escritório local e entrar em contato com o prefeito para apresentação do plano de trabalho (AMAZONAS, 1981).

Em seguida, procedeu-se à chamada “visão preliminar”, que consistia no reconhecimento da realidade local, notadamente em seus aspectos urbanísticos. Posteriormente, passou-se para a visita às Entidades para levantar as informações e problemas, com vistas à caracterização do município. Buscou-se, ainda, visitar a Prefeitura e a Câmara Municipal, tendo em vista conhecer sua organização formal, e o funcionamento da máquina administrativa e também conversar com os servidores. Por fim, além de consultar os poderes municipais e outras entidades locais, ouviu-se também a população, no sentido de identificar “os problemas mais urgentes”, tendo sido promovido um concurso de redação com o tema: “Os problemas de minha cidade. Como resolvê-los”.

Posteriormente apresentou-se aos Poderes Executivo e Legislativo, bem como aos servidores municipais o trabalho de campo, com o objetivo de despertar a população para sua importância. Esse procedimento foi no sentido de tentar garantir à aplicabilidade do plano.



Para tanto, o município deveria corrigir as deficiências identificadas e adotar mecanismos efetivos de planejamento cuja orientação seria encontrada no PAM (AMAZONAS, 1981).

Terminado o trabalho de campo, passou-se à elaboração do documento final. Os problemas foram classificados por competência e possíveis medidas de solução. Nesse aspecto, a hierarquização dos problemas obedeceu a uma classificação, baseada em prioridades de 1 a 5 definidas conforme detalhamento a seguir.

As prioridades de 1 a 3 referiram-se a problemas associados à superação das condições básicas de vida que “[...] correspondem àqueles meios e condições fundamentais cuja ausência tornaria difícil a superação de níveis infra-humanos de vida [...]” (AMAZONAS, 1981, p. 11). A prioridade 1 incluiu os problemas cuja solução demandam ação imediata, a prioridade 2 aqueles que requerem ações de curto prazo, a prioridade 3 indicou os problemas de solução em médio prazo, a prioridade 4 abarcou os elementos que remetem à condição de conforto e a prioridade 5 abrangeu as ações que se associam às condições de superação.

O segundo volume do PAM de Manicoré elenca todos os problemas (prioridades classificadas de 1 a 5), identificando-os; apontando os objetivos e as medidas para sua solução. Por último, o estudo identifica a responsabilidade pelas medidas de solução dos problemas, classificando-as como: medidas executivas (de responsabilidade do município); normativas (que demandem elaboração de leis por parte do município); reivindicativas (a serem solicitadas a outros órgãos de Governo Estadual ou Federal); e indicativas (a serem demandadas à iniciativa privada e a particulares) (AMAZONAS, 1981).

#### **4) CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Comparando o Plano de Desenvolvimento Integrado de Cachoeiras de Macacu, elaborado pela equipe do VIII CEMUAM e o Plano de Ação Municipal de Manicoré, pode-se nitidamente observar a influência do pensamento do Movimento Economia e Humanismo em ambos os planos e o rebatimento da metodologia aplicada pelo CEMUAM no Plano de Manicoré.

Sua maior semelhança reside na perspectiva pedagógica, como apontada por Lamparelli, de pretender sensibilizar as comunidades a serem agentes de seu próprio destino, considerando o plano como um instrumento para essa conquista. Além disso, pode-se observar, como pano de fundo em ambas as equipes, a crença no planejamento como ferramenta de superação da pobreza e instrumento para o desenvolvimento humano e material das comunidades.

Em ambos os casos, a metodologia do trabalho de campo baseou-se no “contato global”, ou na “visão preliminar”, que, apesar da diferença na terminologia, consistiu no conhecimento da realidade local (e seus problemas), a partir de uma experiência pessoal da equipe, observando também o ponto de vista dos moradores e lideranças locais. A máxima defendida por Lebrecht, “ver, julgar e agir”, encontra-se explicitada nos planos de Manicoré e Cachoeiras de Macacu em que o trabalho de campo das equipes e seu envolvimento com as comunidades resultaram em um “retrato” da realidade de cada município na época do estudo – *ver e julgar* – e esse retrato acaba por gerar os quadros com as hierarquizações dos problemas encontrados para a ação – *agir*.

Nesse sentido, em ambos os casos, foram dadas prioridades aos “problemas mais urgentes”, que afetam as condições básicas de sobrevivência das comunidades, de acordo com os preceitos defendidos pelo MEH. Em realidades de extrema carência e grande quantidade e



variedade de “problemas”, seja em Cachoeiras de Macacu, seja em Manicoré, definiu-se como meta a solução dos casos mais relevantes e impactantes para a comunidade, dentro de uma hierarquização prévia, abordagem definida pelo CEMUAM e identificada em ambos os planos.

É interessante notar que a Metodologia do CEMUAM (posteriormente absorvida pelo Plano de Ação de Manicoré) se baseava na participação da comunidade para definição dos problemas e estimulava a população a conduzir o processo de planejamento. Trata-se de uma clara contradição com a realidade nacional vivida nas décadas de 1970 e 1980, que atravessava um período de restrição das liberdades individuais e aumento das desigualdades sociais e econômicas. Pode-se dizer, contudo, que essa abordagem, de alguma forma, antecipou a participação da população na elaboração das políticas públicas, o que só seria plenamente retomado após a Constituição Federal de 1988.

Os exemplos aqui examinados da Região Sudeste do País, e da Região Amazônica, demonstram que, independentemente das distâncias territoriais, seres humanos têm aspirações e necessidades semelhantes. Adicionalmente, esses fatos indicam que as populações, seja do Norte seja do mais longínquo Sul, entendem suas realidades e são capazes de formular soluções para a superação de seus problemas, como concluíra Lebrecht.

Todos esses fatos permitem a argumentação de que a aspiração do MEH na formação de agentes é, por essas experiências, evidenciada. Os casos examinados demonstram que *cemuares* foram formados, aplicaram e replicaram preceitos que podem ter reverberado de Norte a Sul do País e também na América Latina.

#### **AGRADECIMENTO**

Esse artigo foi produzido por pesquisa que contou com apoio financeiro do CNPq.

#### **REFERÊNCIAS**

- AMAZONAS, Governo do Estado do, Secretaria de Estado de Interior e Justiça (SEIJUS), Instituto de Cooperação Técnica Intermunicipal (ICOTI). **Plano de Ação Municipal (PAM) de Manicoré**. Manaus: ICOTI, 1981.
- FERREIRA, F. W. **Condições de vida e planejamento físico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1966. (Cadernos de Administração Pública, n. 66).
- FREITAS, J. F. B. A formação de urbanistas e a realidade municipal: uma experiência *lato sensu*. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 12., 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, RS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012. p. 1-10.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Leituras de planejamento e urbanismo**. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal (IBAM), 1965.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Listagem dos trabalhos por município e equipe: 1º ao 18º Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano (CEMUAM)**. Rio de Janeiro: ENSUR/IBAM [s.d.]. Mimeografado.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Plano de Desenvolvimento Integrado: estágio prático do VIII CEMUAM**. Cachoeiras de Macacu/Rio de Janeiro: IBAM, 1978. Mimeografado.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **VIII CEMUAM: Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano: 10 de abril a 8 de dezembro de 1978**. Rio de Janeiro, 1978a. (Folheto Promocional do Curso, ENSUR/IBAM).



- LAMPARELLI, C. M. Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura. **Espaço & Debates**, São Paulo, ano XIV, n. 37, p. 90-99, 1994.
- OLIVEIRA, Marcos Eduardo de. Padre Lebreton, a economia e o humanismo. **Diário Liberdade**. Brasília, Lisboa, Maputo e Luanda, 17 jun. 2011. Disponível em: <[http://www.diarioliberalidade.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16770:padre-lebreton-a-economia-e-o-humanismo&catid=293:economia-social-e-humana&Itemid=21](http://www.diarioliberalidade.org/index.php?option=com_content&view=article&id=16770:padre-lebreton-a-economia-e-o-humanismo&catid=293:economia-social-e-humana&Itemid=21)>. Acesso em: 16 jan. 2012.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **O uso do solo e o município**. Rio de Janeiro: IBAM, 1990. (Textos de Administração Municipal 2).