

-PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL DE HOJE

Prof. Dr. Flavio Villaça

Campo Grande
junho de 2000

1. INTRODUÇÃO

As expressões “plano”, “planejamento urbano” e “plano diretor” tem sido abundantemente utilizada entre nós, nas últimas décadas, nos mais variados meios sociais, como as universidades, a imprensa e o meio político. Ao longo desse período relativamente extenso, e tendo em vista a diversidade desses meios sociais, essas expressões sofreram certo desgaste, passaram a assumir distintos significados e mesmo a adquirir um conteúdo muito vago. Num certo contexto, significa algo próximo a “traçado viário”. Por exemplo: “Belo Horizonte é uma cidade *planejada*”. Na verdade, exceto alguns poucos edifícios públicos, o que há de planejando em Belo Horizonte, é apenas seu sistema viário. Essa idéia de planejamento poderia ser válida no final do século passado mas já não satisfaz hoje. Por outro lado é diferente quando se dizia na década de 60: “ Brasília é uma cidade planejada”. Que significado há em se dizer hoje que Brasília é uma cidade planejada? É forçoso reconhecer que o que significa “planejado” para a Brasília de 1960 e do Plano Piloto, é totalmente diferente do que significa “planejado” para a Brasília de hoje, com as cidades satélites explodindo à volta do Plano Piloto e uma urbanização de baixíssima qualidade se alastrando fora dos limites do Distrito Federal. Afinal, o que significa cidade “panejada” então?

Vamos ampliar essa questão, focalizando não só as idéias de “plano” e “planejamento” mas ampliando-a de maneira a incluir, como modalidades do planejamento urbano, como o zoneamento e regulamentação do parcelamento do solo. Não vamos especular sobre conceitos e teorias científicas ou supostamente científicas, mas tentar desvendar o que vai realmente na cabeça das pessoas quando usam essas expressões - na cabeça da imprensa por exemplo, ou dos políticos, da classe média, da classe dominante e mesmo dos urbanistas.

As expressões “plano” e “planejamento” inevitavelmente nos levam a expressões como **“crescimento desordenado”** ou crescimento **caótico**” ou ainda “crescimento anárquico” que são lugar comum no linguajar de nossas elites e da classe média, que delas usam e abusam. Insisto em dizer que nos interessa especular sobre a idéia que a maioria da sociedade – pelo menos a parcela mais esclarecida de nossa sociedade – faz dessas expressões. Isso porque – e aqui já introduzimos uma questão fundamental que queremos abordar – essas expressões tem sido utilizada entre nós de uma forma **ideologizada e falsa**. Essas expressões são utilizadas para esconder e escamotear nossa realidade urbana.

Fala-se, por exemplo que favela, tem um crescimento anárquico. A periferia de Brasília, localizada fora do Distrito Federal, tem um **“crescimento anárquico”**. Algum dos senhores seria capaz de imaginar um caso concreto, um exemplo real de uma cidade que tenha apresentado um crescimento ordenado? O que quer isso dizer? Quer dizer um crescimento com plano? Que cidade brasileira cresceu – a cidade inteira, não alguma parte da cidade - de forma ordenada nos últimos 20 ou 30 anos? e o que seria um crescimento “ordenado”?

O que é crescimento ordenado? O que é crescimento caótico?

São esses os grandes problemas urbanos do Brasil de hoje?

Alguem conhece alguma cidade brasileira que tenha crescimento ordenado?

Isso existe? Se existe vamos tomar um exemplo..... BRASILIA

Brasilia cresce de forma ordenada? Sobre isso pensa-se pouco. A maioria de nossa sociedade se contenta com esses rótulos de “caos” ou “crescimento desordenado” como explicação para nossos problemas urbanos. Imagino que todos concordariam que a questão chave aqui é a obediência ou não a um “plano”. Com plano, consegue-se crescimento “ordenado” e sem plano um crescimento “desordenado”. O que seria esse tal de plano que impediria um crescimento caótico? Sobre isso pensa-se pouco. É o que chamamos de ideologia. A versão da realidade que na verdade tenta esconder essa mesma realidade. A realidade que se procura esconder com essa questão do crescimento “desordenado” é a pobreza urbana, dos baixos investimentos em equipamentos sociais e infra estrutura urbana e da sua má distribuição, tanto espacial como nas prioridades, . A crença de que com ordem, se consegue resolver os problemas urbanos, suaviza e mesmo oculta a verdade que são necessários investimentos e não apenas “planos” para atacar os problemas urbanos. Claro que os investimentos com “planos” são melhores, mais rentáveis, do que os

investimentos “sem planos”... mas os “planos” estão longe de ser suficientes. Entretanto a ideologia do “crescimento ordenado” confere a eles um poder que eles, por si só não tem e esconde nossa realidade urbana.

A revista *Veja* de 7 de junho deste ano (pgs. 137/138) apresenta como verdadeira a crença de que “o crescimento (urbano) desordenado contribui para o aumento da criminalidade. Cita então como “caso clássico” de “crescimento desordenado” a periferia de Brasília localizada fora do Distrito Federal. Afirma a revista: “ Completamente abandonada pelo governo de Goiás, onde está localizada, sofre com as maiores taxas de criminalidade do Brasil. Nessa área formam-se – prossegue a revista – grandes aglomerações sem escolas, sem água, sem luz e sem rede de proteção social organizada por associações de moradores , igrejas e clubes...” Ah! É isso que quer dizer crescimento urbano “desordenado”? Então não é bem uma questão de “plano”? Pelo menos de plano urbanístico, como parecem dar a entender e talvez a maioria imagine. Então – pergunto eu – se Brasília apresenta um crescimento desordenado, que cidade brasileira apresentaria um crescimento “ordenado”? Qual a realidade? O crescimento urbano de má qualidade. Qual a versão ou a interpretação que o pensamento dominante procura veicular dessa realidade? Que a má qualidade está associada a um “crescimento caótico” ou “desordenado” que por sua vez seria causado pela falta de um plano. ...E o que seria esse tal “plano” com esse miraculoso poder de impedir a urbanização de má qualidade abrigando população de baixa renda?

A maioria (falo aqui de nossas elites, isto é, profissionais liberais, imprensa, pessoas com nível superior, empresários e políticos) pouco avança nesse pensamento e se contenta em atribuir as falhas ao tal “crescimento caótico” ou seja, planejado, crescimento esse que Brasília que é Brasília não apresenta, que cidade brasileira apresentaria? Não se pergunta por exemplo: como e porquê esse tal “plano” traria para tais áreas, pavimentação, água, esgotos, praças ajardinadas, escolas, iluminação pública e casas de boa qualidade? Essa pergunta raramente é feita. As ideias de “plano” ou “crescimento desordenado” são usadas para esconder nossa realidade urbana.

A verdade é que tais áreas que apresentam o suposto “crescimento anárquico”, e que são ocupadas por população de baixa renda, apresentam má qualidade urbana e habitacional muito mais por falta de investimentos do que por falta de obediência a um plano. Por acaso a infra estrutura, escolas e parques existem nos bairros de alta renda porque eles seguem planos? Se sim, por que há planos para os bairros de alta renda e para os de baixa renda não? É claro que os planos

podem e devem ser utilizados para racionalizar e otimizar os investimentos. O que não se entende é porque os bairros de alta renda crescem de forma “ordenada” e os de baixa renda de forma “desordenada”. A verdade é que a existência ou não de infra estrutura e de equipamentos sociais nada tem a ver com planos ou “crescimento ordenado”. Se os planos tivessem o mágico poder de eliminar a pobreza urbana e as áreas degradadas, das duas uma. Ou eles seriam certa e fartamente utilizados por nossos governantes e eliminariam as áreas pobres e de baixo padrão urbano, ou seja, eliminariam o tal “crescimento anárquico”, ou nossas elites e governantes seriam inéptos e incompetentes por não se utilizarem de instrumento tão miraculoso.

PLANO DIRETOR, ZONEAMENTO E LOTEAMENTOS

Vamos abordar agora a relação entre, de um lado, “plano” especialmente “plano diretor” e de outro o controle do parcelamento, uso e ocupação do solo.

O que queremos destacar é que é importante distinguir entre, de um lado, a regulamentação do uso e ocupação do solo, ou o chamado zoneamento, bem como a regulamentação de loteamentos, e de outro o plano diretor. Este tem tido, em todo o Brasil e há muitas décadas, um desenvolvimento totalmente independente das leis de loteamento e zoneamento. Estas leis começaram a aparecer no Brasil no final do século passado e no início deste, respectivamente. Nossas capitais e mesmo cidades médias, tiveram leis regulamentando loteamentos muito antes de qualquer plano diretor e continuam desenvolvendo tais leis independentemente deles. A cidade de São Paulo, por exemplo, tem lei municipal de loteamentos – regulando a abertura de ruas, definindo larguras mínimas e porcentagens mínimas de ruas e áreas verdes, proibindo o loteamento de áreas alagadiças etc – desde 1923. Nos anos 50 o Estado de São Paulo aprovou um Código Sanitário que continha vários dispositivos regulando loteamentos e finalmente em 1979 foi aprovada uma lei federal regulamentando loteamentos que, por sua vez foi recentemente bastante alterada. Na absoluta maioria dos casos, portanto, os dispositivos legais de controle de loteamentos não tem guardado entre nó qualquer relação com planos diretores. Claro que não há nada de mal que um plano diretor contenha tais dispositivos. Destaco apenas que eles são raros e que não tem havido entre nós, vinculação entre um e outro.

Quanto ao zoneamento, podemos começar com Belo Horizonte. Inaugurada no final do século passado e tida como um paradigma de planejamento na época,

nasceu sem qualquer zoneamento, enquanto São Paulo e Rio já tinham leis desse tipo. O município de São Paulo, já aprovou dezenas de leis de controle de uso do solo - leis de zoneamento - mas nenhuma delas teve qualquer relação com qualquer plano diretor.

Entendido – como deve ser – o zoneamento como a legislação urbanística que varia no espaço urbano, São Paulo e Rio tem zoneamento desde o século passado, quando se proibia, por exemplo, a localização de cortiços ou vilas operárias em certos locais da cidade mas não em outros. Desde então, em várias cidades brasileiras, o zoneamento se difundiu amplamente a ponto de se tornar uma das mais frequentes práticas de planejamento urbano existentes no Brasil. Na absoluta maioria dos casos, entretanto, essa difusão ocorreu totalmente desvinculada dos planos diretores. Enquanto, em inúmeras de nossas cidades grandes e mesmo médias, leis de zoneamento foram abundantemente aprovadas, revogadas e alteradas e razoavelmente aplicadas, poucas leis aprovaram planos diretores com alguma consequência e um número maior aprovou planos diretores inconsequentes.

Separados, como tem sido, das leis de loteamento e zoneamento, os planos diretores ficaram vazios e passaram a ficar algo muito nebuloso. A respeito deles, os especialistas e não especialistas (os políticos, por exemplo) pouco concordam. Assim é que muitos falam de plano diretor sem esclarecer muito de que se trata, mas quase todos concordam que é algo de poderes miraculosos e absolutamente indispensável a nossas cidades.

É a paradoxal e estranha sobrevivência desse mito que pretendemos entender e superar. Em síntese temos então o seguinte panorama da recente história do planejamento urbano em nossas cidades:

1) A quase totalidade da ação do poder público sobre nossas cidades – especialmente dos governos federal e estaduais é feita - e sempre o foi - a margem de qualquer plano diretor. Refiro-me principalmente às ações nos campos da habitação, saneamento, meio ambiente, transportes. (**Somente esse fato já seria suficiente para se duvidar da eficácia dos Planos Diretores**).

2) Quanto às leis controle de loteamentos e do uso do solo, elas também tem sido elaboradas à margem dos planos diretores na maioria dos casos. Tem tido alguma eficácia, porem predominantemente para as camadas de renda mais alta. Apenas estas tem, com certa frequência, os projetos de seus loteamentos aprovados e apenas para seus bairros o zoneamento tem trazido algum benefício.

Para a maioria da nossa população urbana, especialmente nas grandes metrópoles, a legislação o controle de loteamentos é como se não existisse, pois a norma é o loteamento clandestino.

3) Finalmente temos os planos diretores. Excetuado, como já dissemos, as regulamentações de zoneamento e loteamento, eles ficaram esvaziados e grande parte apresenta uma longa história de quase total inoperância.

É esse quadro que é preciso não só ter em mente, mas principalmente entender, para se vislumbrar qualquer perspectiva para o futuro do planejamento urbano no Brasil. A verdade é que o planejamento urbano tem sido usado mais para esconder do que para resolver nossos chamados “problemas urbanos”.

Uma coisa curiosa que a história do planejamento urbano deste século nos mostra é que os planos dos anos 30 e 40 eram mais aplicados do que os de hoje. Essa é certamente uma curiosidade que se torna ainda mais instigante se considerarmos que eles não eram aprovados por lei, como o de Agache para o Rio ou o de Prestes Maia para São Paulo, ambos de 1929/1930. Como entender isso?

Outra curiosidade é o fato de nossos governantes serem, em geral, omissos quanto a seus planos urbanos, enquanto são relativamente – relativamente – francos quanto à política econômica, ou os planos de desenvolvimento nacional (quando havia) O Plano de Metas de Juscelino Kubitchek, por exemplo, foi elaborado por sua vontade e sob seu comando e refletia as reais propostas que a nossa burguesia apresentava ao país. Nos campos do desenvolvimento e da economia nacionais os interesses da classe dominante – do capital nacional – estão em jogo. Assim, os planos e o discurso do Estado não são tão penetrados pela ideologia dominante como no caso urbano.

O PLANO DIRETOR E A IDEOLOGIA DO PLANEJAMENTO

Diante desse quadro, como entender a sobrevivência, e mesmo o relativo prestígio do Plano Diretor entre nós se eles tem uma longa história de inoperância? Em nossas pesquisas chegamos à conclusão de que essa pergunta só pode ser respondida se o planejamento urbano for entendido enquanto uma ideologia. Se não, vejamos.

Adotamos aqui o tradicional e ortodoxo conceito histórico-materialista de ideologia. Esse conceito – como muitos outros do materialismo histórico – anda meio fora de moda, mas anda principal e especialmente, ignorado. Nesse conceito a ideologia se refere às versões da realidade social, a interpretações dessa realidade, produzidas pela classe dominante, versões essas que passam a ser idéias dominantes na sociedade. São também, idéias que se autonomizam, se descolam da realidade e que na verdade escondem essa realidade (ao invés de revela-la) com o objetivo de facilitar a dominação. Já vimos alguns significativos exemplos de ideologia com as idéias de “crescimento caótico”, ou “crescimento desordenado” tão freqüentes entre nós. São idéias dominantes, sem dúvida. Vimos como tais expressões exprimem interpretações dominantes a respeito da nossa pobreza urbana e da injustiça social e como elas transmitem a idéia de que com plano, essa pobreza e injustiça ou não existiriam ou seriam muito menores.

Não correspondendo às ações reais dos governantes sobre nossas cidades, mas ao discurso dominante, o planejamento urbano no Brasil, encarnado na figura do plano diretor, não pode e não deve ser encarado ou estudado na esfera da política (esfera aliás, com a qual nunca se identificou) mas na esfera da ideologia.

Vamos explorar essa tese. Até as primeiras décadas deste século nossa classe dominante era hegemônica, ou seja, dominava através do convencimento dos dominados e da liderança que sobre eles efetivamente exercia. As propostas que essa classe tinha para nossas cidades eram acatadas e aplaudidas pela maioria da população. As propostas que nossa classe dominante tinha para europeizar nossas cidades no início do século e mesmo até os anos 30 e 40 despertavam o orgulho dos liderados, Exemplos são os planos da época, desde o de Pereira Passos para o Rio no início do século, até os acima referidos planos de Agache e Prestes Maia para o Rio e São Paulo nos anos 30. Nenhum dos planos subsequentes a estes foi mais seguido do que eles. Não que estes tenham sido muito seguidos, mas como os subsequentes não foram nada seguidos, os primeiros superaram os subsequentes neste particular.

As últimas décadas vieram a constituir um período de crescente declínio da capacidade de liderança de nossas elites dominantes no tocante a questões urbanas. A maioria de nossa população urbana está cada vez mais descrente dessas elites e portanto de seus planos. Principalmente dos planos que dizem de perto às condições de vida das massas populares como os planos urbanos. Por isso os planos permanecem como discurso e desenvolveu-se a ideologia de que é por falta de planos que os problemas urbanos tem se agravado tanto nas últimas décadas. É a ideologia do planejamento urbano.

Essa ideologia está muito associada às ideologias do “moderno” e da tecnocracia. Ela deve ser analisada através de várias manifestações.

Começamos pelas próprias palavras: no início do século usava-se muito a expressão plano de melhoramentos e embelezamentos; depois passou-se a usar a palavra urbanismo; esta expressão logo tornou-se obsoleta e foi substituída por planejamento urbano e “plano diretor”, expressão esta que começa a ser utilizada a partir da década de 50; finalmente surge nos anos 70 a pomposa expressão “plano de desenvolvimento local integrado”. Há muito a ser revelado nessas palavras. Como e porquê elas nascem e morrem?

O fato é que cada vez que um tipo de plano fracassa, é preciso inventar outro para continuar ocultando as reais causas dos ditos “problemas urbanos”. É preciso ocultar as idéias de que o crescimento do problemas urbanos é devido a injustiça na distribuição de renda, é devido a exclusão social e portanto ao desnível de poder político entre as classes sociais. É preciso ocultar o fato de que tais desequilíbrios trazem uma desigual distribuição setorial e espacial dos investimentos públicos. É preciso manter a versão de que os problemas urbanos se agravam porque os planos falharam e que por isso é preciso mudar os planos.

A partir das primeiras década deste século, os chamados “problemas urbanos” começaram a se agravar crescentemente e nossa classe dominante começou a ser pressionada a abandonar o discurso e a prática do embelezamento urbano. Abandona essa expressão e passa a adotar a palavra “urbanismo”. Esta, entretanto, transmite ainda uma conotação de arquitetura e engenharia viária, embora com menos ênfase ao embelezamento. Enquanto isso, continuam a se agravar os problemas urbanos e nossa classe dominante continua sendo pressionada a apresentar propostas para eles. Adota então o discurso de que as cidades não são objeto apenas da engenharia e da arquitetura... que as cidades não um organismo social e político, além de apresentar uma importante faceta administrativa. Surgem então, como resposta, os pretensiosos planos integrados. Estes foram caracterizados por enormes e sofisticados diagnósticos econômicos, urbanísticos, sociais e administrativos. Produziram os super-planos dos anos 60 e 70. Fracassados os planos integrados, surgem os planos quase sem diagnósticos. Apenas um projeto-de-lei de princípios e diretrizes gerais, sem propostas concretas. Assim o planejamento urbano vai mudando de forma, conteúdo e rótulo, porem nunca enfrentando e muito menos resolvendo os grandes problemas de nossas maiorias urbanas.

Outra manifestação do planejamento urbano enquanto ideologia é a maneira dos planos serem encarados, analisados e... ensinados. Esvaziados de seu conteúdo e de sua razão de ser, descolados da realidade que são incapazes de enfrentar, os planos passam a ser identificados com uma atividade intelectual pura, como peças de ciência urbana, como peça acadêmica. Uma atividade fechada em si própria, desvinculada da política, das massas urbanas e da ação real do governo. Nesse processo os planos passam a ser encarados e avaliados, não por seus efeitos sobre as condições de vida das massas urbanas, não por sua capacidade de transformar a realidade urbana., mas por suas características internas, sua lógica e coerência como peças de técnica ou ciência, pelo uso (ou não) dos mais avançados recursos de informática ou pela sofisticação dos diagnósticos técnicos. O planejamento urbano passa a ser uma atividade intelectual pura, quando não, técnica pura, ou seja um elemento da tecnocracia. Desligando-se da realidade e adquirindo autonomia, as idéias de plano e planejamento passam crescentemente a se integrar à ideologia dominante sobre os problemas que atingem nossas maiorias urbanas.

Um bom meio para se identificar uma ideologia dominante é observar o que diz a grande do que a imprensa, ou a mídia em geral, fiéis porta voz das idéias dominantes. Já nos utilizamos da revista *Veja*. Vamos agora nos utilizar de um outro exemplo da “grande imprensa”. Há pouco tempo, há poquíssimo tempo, em junho último, a Folha de São Paulo (4/6/2000, pg. C-1) publicou a seguinte manchete na primeira página de uma edição de domingo: “*Metade de São Paulo mora irregularmente*”. Em longa matéria sobre a irregularidade de loteamentos e habitações na cidade, há a seguinte afirmação: “As perspectivas sobre as condições de habitação em São Paulo repousam em um projeto de atualização do Plano Diretor do Município, que há dois anos tramita entre gavetas de gabinetes da Prefeitura e da Câmara Municipal.

O atual Plano Diretor de São Paulo foi feito em 1972.” De onde o jornal tirou essa idéia ? De onde vem a crença de que as condições de loteamento e habitação de São Paulo – ou de qualquer cidade brasileira - repousam ou repousaram em qualquer Plano Diretor? De onde vem a crença de que um Plano Diretor é ou foi um bom remédio para minorar as condições de moradia de qualquer cidade do Brasil, quer hoje, quer nos últimos 30, 50 ou 70 anos ? Onde o jornal encontrou em qualquer tempo ou lugar do Brasil, um exemplo concreto de uma cidade, onde as condições de habitação tenham sido melhoradas pela aplicação de um plano diretor? Qual o plano diretor que apresentou o mínimo de condições e propostas objetivas e exequíveis para resolver minimamente o problema da habitação em São Paulo?

Ou mesmo para qualquer outra metrópole brasileira? De onde tirou o jornal a idéia de que as perspectivas de melhoria das condições de habitação em São Paulo repousam sobre o Projeto de Plano Diretor que esta há dois anos engavetado? Se for aprovado, esse projeto, tal como seu antecessor de 1972, por ser um amontoado de generalidades, não terá, como não teve, em seu tempo, seu antecessor de 1972, o menor efeito sobre as condições de habitação da população de baixa renda de São Paulo. Essa manifestação da Folha de São Paulo é um bom exemplo de como está arraigada na mente de nossa classe dominante a ideologia do plano diretor, como opera essa ideologia e como ela é utilizada para esconder, não para revelar, os problemas ditos urbanos e suas causas.

Prosegue o jornal com a mito do Plano Diretor. Dizendo ser um absurdo o fato de até hoje estar em vigor um plano com quase 30 anos, afirma: “Para se ter uma idéia do absurdo urbanístico que isso promove, basta comparar: há quase 30 anos, quando esse plano foi feito, a cidade tinha 72 mil moradores em favelas que representavam 1,1% da população local. Em 1994 (época do último levantamento) eles já eram 1,9 milhão e representavam 19,4%.” Conclusão: a causa das más condições de habitação de São Paulo estão em seu Plano Diretor obsoleto. O Jornal não diz entretanto que tanto esse Plano Diretor de 1972, como o que dorme nas gavetas da Prefeitura, são um conjunto de generalidades e não apresentam qualquer dispositivo com as menores condições de ser acionado para atacar o problema da habitação ou do loteamento irregular em São Paulo. O Plano de 1972, quando era atual, por acaso possibilitou que se atacasse o problema da habitação em São Paulo? A resposta é “não”, mas essa questão óbvia, o jornal não levanta. O plano de 1972 foi tão inoperante em sua época, para resolver aqueles problemas, quanto é hoje, quando já obsoleto, ou quanto será seu eventual sucessor que dorme nas gavetas da Prefeitura ou da Câmara.

O PLANEJAMENTO, A TECNOCRACIA E A POLÍTICA

Finalmente, a suprema identificação do planejamento enquanto ideologia é a sua desvinculação da política e dos políticos. Como manifestação da tecnocracia, (como também mostra a matéria da Folha de São Paulo) os planos são encarados como coisa de técnico. Aliás a maioria dos próprios prefeitos, vereadores e políticos assim os encaram . Por isso evitam se envolver em planos, coisa que, dizem, não entendem.. Assim, quando muito, toleram a elaboração de planos, desde que estes não os atrapalhem. Se os tais “planos” começam a mexer

muito nas feridas urbanas, de difícil solução, ou não são elaborados ou são engavetados. Note-se que a recíproca não é verdadeira. Nem todos os planos engavetados, o são por mexerem com as feridas urbanas.

O divórcio entre a política e o planejamento urbano como, suprema identificação deste enquanto ideologia, se manifesta exatamente por essa dificuldade ou relutância dos políticos – especialmente os prefeitos e vereadores – de se envolverem em planos, até mesmo em Planos de Governo. Isso certamente ocorre porque os políticos não vêem significativa utilidade nos planos, têm dúvidas ou têm certeza que os planos não apresentam a eles a menor utilidade. Voltaremos a essa questão fundamental.

As últimas manifestações das mudanças de planos e rótulos que substituem os fracassos do passado e criam o **planejamento “atualizado”, o “planejamento moderno”, são o marketing urbano e principalmente o planejamento estratégico**. Essas novidades decorrem não apenas do fracasso dos planos anteriores como dos avanços do neo – liberalismo entre nos e no mundo atual.

A expansão do neo-liberalismo, por sua vez, foi muito estimulada, e mesmo viabilizada, pelo fim da experiência socialista na União Soviética, representado pela queda do muro de Berlim. O fim dessa experiência marca um novo período histórico para toda a humanidade. Marca a decretação – certamente temporária - da eternidade do capitalismo.

O capitalismo, agora sem contestação, passa a ser eterno. Claro que sempre se alterando, sempre se transformando... antes era imperialismo, agora é globalização, antes eram as multinacionais, agora é a volatilidade do capital financeiro... mas permanece sempre capitalismo. Incontestado o capitalismo, a época atual veio a produzir o fim da história... sim porque a eternidade do capitalismo é o fim da história. Veio a produzir o pensamento único, o Consenso de Washington, e – o que a nós professores é particularmente importante - veio a produzir o fim das macro – teorias, dentre elas a da ideologia e a da dominação e a da História, enfim. Hoje não se quer saber mais de macro-teorias, aquelas que pretendem dar conta das profundas transformações da sociedade humana. A humanidade parece que desistiu de esperar por profundas transformações. A história está demorando demais e por isso não há mais lugar para macro-teorias. Não interessa mais saber o que move a história, não interessa mais saber de onde vem a consciência dos homens, não interessa mais estudar a natureza profunda dos modos de produção nem o que vem a ser isso.

Incontestado, o capitalismo veio a impor, igualmente incontestada, a supremacia do mercado e o encolhimento do Estado como agente sobre os problemas sociais. Nesse novo período histórico há menor preocupação social e política em defender o capitalismo dos ataques da esquerda e portanto este pode até dispensar certas ideologias e falar abertamente de coisas que antes não falava ou falava com muito cuidado. Os planos podem ser mais francos e se esconder menos por detrás da ideologia.

Os novos planos, não são apenas mudança de rótulo como no passado, embora possam vir a ser usados como tal. Surgem então os novos tipos de planos típicos do neo-liberalismo. Esses planos dão destaque à participação do empresariado, às parcerias e uma das mais fulgurantes criações do mercado e da sociedade contemporânea: o marketing. Também criaram o chamado *planejamento estratégico*, baseado em intervenções pontuais e estratégicas (...estratégicas para quem? Para o quê?) intervenções que tiram do planejamento urbano a única coisa que tinham de algum mérito, ou seja, a intenção ou preocupação – mesmo que apenas no discurso – com as questões sociais. O planejamento estratégico não tem mais preocupação social, com a injustiça, com a exclusão, com a favela, com o saneamento, nem mesmo no discurso.

PERSPECTIVAS FUTURAS

Enquanto os planos urbanos permanecerem como peças técnicas, vindas de cima para baixo, sejam planos diretores, sejam planos estratégicos, sem despertar o interesse da maioria da população, dos excluídos, e dos políticos, enquanto permanecerem como manifestação da tecnocracia, não há esperança para o planejamento urbano no Brasil.

Os problemas do planejamento urbano no Brasil não são nem nunca foram técnicos. Evidentemente todo plano diretor tem uma dimensão técnica, mas é preciso situar adequadamente essa dimensão. E preciso recusar os diagnósticos técnicos como “reveladores” dos problemas da cidade. A população está cansada de saber quais são os seus problemas. Como já disse alguém, *expert*, ou especialista, é aquele a quem o problema diz respeito. Os problemas a serem atacados num plano, suas prioridades e mesmo as linhas gerais de ação, são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos partidos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre a *posteriori* (ao contrário do tradicional) para dimensionar, escalonar ou viabilizar as propostas,

que são políticas. Nunca para revelar os problemas. Neste particular a participação dos partidos e dos políticos é não só fundamental mas indispensável .

Os anos 70 marcaram uma importante etapa no desenvolvimento da consciência popular urbana no Brasil, com o fortalecimento dos movimentos populares. Nos anos 80, especialmente com a mobilização estimulada pelas possibilidades – embora limitadas – de influenciar na elaboração da nova Constituição do país, os movimentos populares cresceram muito em organização, adesões e atuação, atingindo escala nacional. Os excluídos urbanos, os milhões de clandestinos, começam a se manifestar, pressionando as forças do atraso e trazendo a luz aquilo que os planos diretores vinham ocultando há décadas. Diante da mobilização popular dos anos 80, a facção da classe dominante com interesses vinculados ao espaço urbano – especialmente o setor imobiliário – reage exatamente como a ditadura militar de 64: com Plano Diretor. Sua obrigatoriedade, é introduzida na nossa Constituição, no art.182. Esse artigo representou a solução “... apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana (Rolnik, 1994, p. 357). Não surgiu do Movimento Nacional de Reforma Urbana. Entretanto esse artigo veio a apresentar um potencial de avanço, ao lado de algumas dificuldades. Esse potencial está na possibilidade – aberta por aquele artigo - de o plano diretor ser o instrumento que define se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social. As dificuldades estão nos obstáculos que a própria Constituição antepõe à aplicação de sanções aos proprietários que não derem destinação social a suas propriedades. Em primeiro lugar essas sanções dependem de Lei Federal e em segundo lugar está a exigência de que sejam aplicadas *sucessivamente* . A Lei Federal – o chamado Estatuto da Cidade - até hoje não foi aprovado, passados já 12 anos da aprovação de nossa Constituição.

Não só no processo de elaboração da Constituição se manifestou o poder das forças do atraso e sua capacidade de retardar o avanço das conquistas populares . Também dentro do próprio campo do Plano Diretor elas se revelam poderosas.

O plano diretor realista e politizado do futuro, deverá quase que inevitavelmente suscitar conflitos. Isso aliás já ocorreu em algumas cidades – como São Paulo ou Angra dos Reis, - onde os conflitos ou inviabilizaram a apreciação dos planos pelos legislativos ou representaram a derrota das forças populares.

O conteúdo e a forma – inclusive as célebres questões do longo prazo X o curto prazo, do setorial X o global - não serão definidos de cima para baixo por nenhum saber técnico, (embora este seja indispensável) mas pelo planejamento enquanto prática política. Isso significa que precisamos refazer totalmente o planejamento urbano no Brasil, recusando qualquer regra acadêmica e qualquer dogma.

O futuro do planejamento urbano no Brasil – sob a forma de plano diretor ou não-depende do fim do planejamento enquanto ideologia, do fim do planejamento tecnocrático,. Depende do avanço das forças populares, da politização dos planos e da participação dos políticos – inclusive e especialmente dos partidos políticos – na sua elaboração. Depende da participação dos políticos, assumindo a condução dos planos como Juscelino Kubitschek assumiu seu Plano de Metas. Uma boa forma de se aferir essa politização dos planos é verificar o interesse que os políticos e a população organizada apresentam pela elaboração dos planos, pelo seu conteúdo, pelas suas prioridades.

Esta questão – a da chamada participação popular nos planos - tem sido um problema complexo e uma dificuldade séria da elaboração de planos diretores democráticos. Em algumas tentativas de participação popular, a população não demonstrou grande interesse em participar. Se a população através de suas organizações e lideranças não se interessa pelos planos, é certamente porque não vê neles grandes possibilidades de que venham a lhes oferecer qualquer benefício. É porquê o plano diretor pouco ou nada tem a lhes dizer.

As facções da classe dominante brasileira com interesses ligados ao espaço urbano – especialmente o setor imobiliário – estão hoje numa encruzilhada. Por um lado, (e ao contrário de nossa classe dominante do início do século) têm cada vez menos condições de revelar suas reais propostas para nossas cidades, e por outro, não tem condições nem interesse em fazer planos que atendam às necessidades da maioria de nossas populações urbanas. Por paradoxal que possa parecer, a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores constante da Constituição de 1988, representa apenas o discurso com o qual aquelas facções procuram ocultar esse dilema.

Essas facções poderão continuar governando nossas cidades por algum tempo com suas políticas e suas obras – priorizando o transporte privado face ao público, acolhendo a especulação fundiária, construindo túneis, viadutos, linhas amarelas ou azuis, legislando sobre condomínios fechados ou shopping centers. Poderão prosseguir com essa atuação. Entretanto, sua frágil hegemonia na esfera

urbana dificultará o prévio anúncio de tais obras ou políticas, ou seja, os planos. Tudo indica que aquela classe deverá evitar planos diretores (que sejam mais que meros controles de uso e ocupação do solo) num futuro próximo, pois, em que pese a pequena participação popular, a elaboração dos planos vem sendo lentamente politizada e vem se transformando, no mínimo em momentos desagradáveis para aquelas facções. Embora até hoje vitoriosas, é provável que elas procurem evitar a repetição de tais momentos.

Também as camadas populares não têm demonstrado grande entusiasmo por planos diretores. Estes não tem conseguido a adesão dessas camadas, certamente por não apresentarem a elas, propostas objetivas de solução de seus maiores problemas urbanos. Assim é provável que um período de silêncio esteja se iniciando, com pouca elaboração de planos diretores minimamente conseqüentes.

O plano diretor do milênio que se inicia ou será uma conquista das massas populares ou não existirá.

Há várias frentes de luta que apresentam alguma perspectiva de avanços populares. O Estatuto da Cidade é uma, apesar do seu encalhe. Os movimentos populares setoriais - os de saúde, de transporte, os Sem Teto – são outra. Experiências progressistas e inovadoras como as Zonas de Interesse Social ou o Solo Criado, também estão incluídas aqui. Destaque-se que esses aspectos devem ser encarados como elementos que lentamente virão a construir o futuro tipo de plano diretor a ser construído – como já dissemos – de baixo para cima, pela prática política e sem submissão a dogmas acadêmicos. Finalmente o plano diretor do futuro depende de um seríssimo teste pelo qual o instituto do “solo criado” ainda não passou: sua passagem pelo Poder Judiciário, sabidamente conservador. Esse parece ser um trunfo que o setor imobiliário guarda na manga do paletó.

Uma prática salutar nessa caminhada para a construção do plano diretor democrático do futuro é a elaboração de Planos de Governo e de Relatórios de Prestação de Contas que precisam ser cobrados de nossos governantes até se transformarem em rotinas. Trata-se de uma prática que será um importante ingrediente na construção do plano diretor do futuro.

A capacidade dos planos diretores de realmente intervir nos problemas da maioria - os de moradia, de saneamento e transportes e não apenas os problemas do zoneamento e do automóvel; o perfil, a credibilidade, a forma e o conteúdo dos planos diretores, estão ligados enfim aos avanços da consciência de classe,

da organização e do poder político das classes populares no Brasil. Esse é um processo vagaroso, uma vez que no Brasil, como diz Martins (2), é grande o “poder do atraso”.

BIBLIOGRAFIA

- 1- ROLNIK, Raquel, 1994, “Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para novos temas”, in RIBEIRO, Luis C. de Queiróz & SANTOS JR. Orlando Alves dos , orgs. , *Globalização, fragmentação e reforma urbana*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- 2- MARTINS, José de Souza, 1994, *O poder do atraso*, São Paulo, HUCITEC.