

**PLANO DIRETOR ANOS 90**

Trabalho apresentado ao Seminário Latinoamericano de Planejamento Urbano. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Campo Grande MS. maio 1993

Prof. Dr. Flávio Villaça  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Universidade de São Paulo

Este texto tem por objetivo procurar entender o significado ( e daí o conteúdo) de "Plano Diretor" nos anos 90.

Parece-nos claro que os Planos Diretores entraram em crise nos anos 70 e 80, após uma década de euforia como foi a de 60, quando foi financiada pelo Governo Federal, a elaboração de centenas de Planos Diretores em todo o país. Essa crise se manifestou não só através da queda do prestígio desses planos junto a políticos, técnicos e junto à sociedade em geral, mas também através de uma generalizada discórdia entre os técnicos, quanto a concepção do que venha a ser um Plano Diretor.

Partimos de pelo menos uma premissa , toda ela tirada de Marilena Chauí(1): o Plano Diretor é um elemento da realidade e "...o real não é um dado sensível nem um dado intelectual, mas é um processo, um movimento temporal de constituição dos seres e **de suas significações**, e esse processo depende fundamentalmente ...das relações sociais como algo produzido pelos próprios homens..." (Grifo nosso, p. 19). Note-se que não se trata de afirmar que o Plano Diretor é parte de um processo, mas sim que o conceito de Plano Diretor é fruto de um processo que o constitui. Quanto às relações sociais, a autora chama a atenção para o fato de que não se trata de encara-las como um dado mas "...de compreender a própria origem das relações sociais, de suas diferenças temporais, em uma palavra, de encara-las como processo histórico." (p.20).

A análise da realidade "Plano Diretor" exige que examinemos as condições e situações em que estes tem sido concretamente produzidos. Trata-se de entender as determinações do Plano Diretor, "...devendo-se entender o conceito de **determinação** não como sinônimo de conjunto de propriedades ou características, mas como resultados que constituem uma realidade no processo pelo qual ela é produzida. Ou seja, enquanto o conceito de "**propriedades**" ou de "**características**" **pressupõe um objeto como dado e acabado, o conceito de "determinação" pressupõe uma realidade como processo temporal.**" (p.47-48).

Estamos então diante de duas alternativas:

1. Entender o Plano Diretor como um conceito dado, e defini-lo através de suas propriedades e características. Trata-se de uma visão não dialética e a-histórica de Plano Diretor.
2. Historicizar o conceito de Plano Diretor, e ao invés de defini-lo através de uma listagem de características, ou da especificação de seu conteúdo ou método de elaboração, procurar entender o seu processo de constituição, as transformações que vem sofrendo, sua crise, entender seu **movimento** enfim. Poder-se-á assim, chegar a um conceito de Plano Diretor que seja distinto dos do passado.

Vejamos então como seria a primeira das alternativas acima.

O Plano Diretor seria definido por um conjunto de características que seriam mais ou menos as seguintes:

1. O Plano Diretor é momento de um processo contínuo que é o processo de planejamento.
2. O processo de planejamento envolve permanente revisão, atualização e controle de andamento da aplicação dos planos.
3. O planejamento funda-se num diagnóstico científico da realidade urbana e na formulação de prognósticos dessa mesma realidade. Estes revelariam os problemas a serem enfrentados, suas gravidades e prioridades.
4. O planejamento deve fixar metas a serem atingidas e respectivos prazos. Daí resultam planos a curto, médio e longo prazos.
5. A principal especificidade do planejamento urbano é a importância com que nele aparece o espaço, ou seja, o arranjo espacial das atividades urbanas.
6. Em consequência, é indispensável que, dentre as metas a que se refere o item 4, incluam-se metas de natureza espacial. Assim sendo, não basta que as metas sejam quantificadas. Elas precisam ser também espacializadas (distribuição territorial de escolas, praças, sistema viário etc.)
7. Aspecto importante do planejamento territorial (especialização das metas), é o conjunto destas que, organicamente articuladas, dariam uma visão global da futura organização espacial da cidade. É o que se costuma chamar de Plano de Estrutura Urbana que configura a meta a ser atingida em termos da organização espacial geral da cidade. Seriam componentes fundamentais dessa estrutura, o centro da cidade,

eventuais sub-centros, grandes equipamentos urbanos, terminais de transporte, sistema viário principal, principais zonas industriais etc.

8. Evidentemente nada disso terá valor se não for acompanhado de um cuidadoso planejamento econômico-financeiro e também de um administrativo, que dariam suporte e viabilidade ao chamado planejamento físico-territorial.

A segunda alternativa é a conclusão deste texto.

Esse planejamento é idéia pura. É fruto da razão pura. Mais que isso, é ideologia, e como tal (Althusser) (2) **não tem história. Não é fruto de um processo histórico de constituição do real.**

Tal Plano Diretor é uma abstração. Na prática, não há nada que se aproxime desse modelo abstrato. Dir-se-á que é um modelo que serve de guia, de parâmetro para as ações concretas sobre a cidade. Dir-se-á que não há nenhum Plano Diretor que tenha atendido totalmente às características acima, mas que mesmo assim o conceito abstrato é fundamental como guia para as ações concretas.

A incoerência desse modo de pensar está basicamente no fato de que as abstrações, exatamente por serem descoladas da realidade, por serem fruto da autonomia da idéia, por não terem sido constituídas pelo processo histórico, congelam a realidade e não podem servir de guia para a história concreta. A história passa-lhes ao largo, enquanto elas permanecem imutáveis.

É o que tem acontecido com a história urbana da Brasil desde as primeiras décadas do século. A história urbana tem passado ao largo - na verdade toda a sociedade tem passado ao largo - dos Planos Diretores.

A absoluta maioria dos Planos Diretores que procuraram seguir os cânones acima - e foram centenas - não conseguiu ultrapassar as quatro paredes dos órgãos de planejamento que os elaboraram ou mandaram elaborar. Não foi solicitada debatida pela sociedade e pelos políticos, nem provocou polêmica. Dormem até hoje em prateleiras e quando muito são consultados como fonte de dados. Apenas para mencionar dois exemplos tão significativos quanto notáveis, o Plano da segunda maior cidade do país, concluído em 1965, quando ainda havia liberdade para o debate de problemas a nível municipal, foi produzido e impresso em Atenas, em inglês, e distribuído no Brasil nesta língua. O da maior cidade do país, elaborado em 1968, jamais extrapolou o restrito meio de especialistas em questões urbanas e jamais foi enviado à Câmara Municipal.

Se esses planos não conseguiram ir além dos relatórios dos órgãos municipais ou dos seminários, das salas de aula e

das prateleiras, eles nada mais são do que discurso, do que idéias. Considerar que são Planos, só porque foram elaborados, impressos e distribuídos, só porque são discutidos pelos especialistas mas ignorados pela sociedade, é um grave equívoco. É pretender dar existência concreta à idéia pura.

Há entretanto, duas categorias de planos que tem-se gestado no processo social, no bojo dos interesses sociais e da política, e que tem história. Os **Planos setoriais** e o **Zoneamento do uso do solo urbano**.

Dentre os primeiros incluem-se os Planos Nacionais e muitos Estaduais de transportes, saneamento e energia . Foram efetivamente discutidos nos parlamentos; seus orçamentos causaram celeumas; foram razoavelmente revistos e atualizados depois de alguma execução concreta; neles envolveram-se interesses claros como os de políticos, das empreiteiras e mesmo da engenharia nacional como um todo; envolveram ( como nos casos do SANEGRA em São Paulo, dos Planos de Energia como os do Vale do São Francisco ou dos Estados de São Paulo ou Minas Gerais, do Metrô de São Paulo etc. ) não só os meios técnicos como também a imprensa e significativas parcelas da sociedade em polêmicas nas quais chegou-se inclusive a politizar os aspectos técnicos. Neles há fracassos tão estrondosos quanto concretos (como o da Ferrovia do Aço, por exemplo) e há sucessos.

O outro tipo de Plano que é fruto da história viva, é o **zoneamento urbano**, ou melhor, as várias formas de controle público do uso e/ou ocupação do solo. Desde a década de 30 a altura dos edifícios é regulamentada no Rio ou São Paulo. Códigos municipais e estaduais de loteamento foram apreciados por parlamentos municipais ou estaduais, e foram revistos, porém somente depois de serem postos em prática por alguns anos .Cidades como Porto Alegre, São Bernardo do Campo, São Paulo, Curitiba e muitas outras , construíram, desde a década de 50 até os dias atuais, toda uma história real de experiências em Leis de Uso e Ocupação do Solo. Essa história envolveu principalmente os interesses dos moradores dos bairros residenciais de classes média e alta e seus aliados ( como a Companhia City, de loteamentos, em São Paulo) as Câmaras Municipais, a imprensa e os meios profissionais de engenharia e arquitetura, em ações concretas sobre o urbano e não apenas em relatórios de Secretarias de Planejamento, aulas ou congressos... discurso enfim. O zoneamento tem história.

Ao contrário, o Plano Diretor ou o Planejamento Local Integrado ou seja lá qual for o nome que se lhe queira dar, não conseguiu ir além do discurso. Já há suficiente experiência para mostrar que tais planos ideais não chegaram a ser instrumento de atuação sobre nossas realidades

urbanas. Não deve ser surpresa para ninguém, o fato de que Plano Diretor não consta da pauta dos movimentos sociais urbanos; há movimentos por moradia, terra, transporte e saúde, mas não há movimentos por Plano Diretor. A classe política e as comunidades urbanas em geral, não tem revelado maior interesse por Plano Diretor e a absoluta maioria das cidades brasileiras, até hoje, passados mais de quatro anos da promulgação da Constituição de 1988, ainda não deu cumprimento a seu art.182, parag. 1o.

Algumas das que o fizeram, entretanto, inovaram no conceito de Plano Diretor, e conseguiram polarizar minimamente a atenção da sociedade e dos vereadores. Essa inovação consistiu da tentativa desses Planos de, afastando-se do modelo abstrato, aproximarem-se mais dos interesses sociais concretos - e portanto dos conflitos sociais. Os Planos Diretores dos anos 90 tem então que partir dessa realidade.

As últimas décadas revelaram que nada indica - a não ser a razão pura, descolada do processo social concreto - que, para melhor atacar as injustas condições de vida em nossas cidades, os Planos Diretores devam seguir o modelo abstrato e tecnocrático acima sumarizado. Pelo contrário, a experiência desses anos indicou que o que falta nos Planos Diretores é a política e não a técnica.

O necessário para a politização dos Planos Diretores, não são metas quantificadas, não é um plano de estrutura urbana, não é o diagnóstico "científico", não são as estatísticas nem os mapas. A recente experiência em planejamento urbano no Brasil veio a revelar que o conhecimento dos problemas urbanos, de suas soluções e de suas prioridades, não depende de diagnósticos e prognósticos envolvendo complexas quantificações e pesquisas. Os problemas, a natureza de suas soluções e suas prioridades, **já são, desde o início, do conhecimento da sociedade, dos vereadores e dos técnicos. São uma questão política e não técnica.** Os modelos abstratos de Planos Diretores escondem essa verdade.

As pesquisas e quantificações servem, isto sim, para adequar ou calibrar as intervenções concretas; é ilusório imaginar que as questões eminentemente políticas dependem delas. As injustiças da sociedade brasileira, por exemplo, já estão fartamente quantificadas; o aumento da miséria, a queda do salário mínimo real, a concentração da renda, as péssimas condições de saneamento e habitação da maioria dos brasileiros, tudo isso já foi "ad nauseam" quantificado, pesquisado, posto em gráficos, em mapas e em computadores. No entanto, isso em nada tem colaborado para, em décadas, atacar de fato esses problemas.

O Plano Diretor dos anos 90 deve ser o espaço da negociação, deve ter propostas concretas sobre conflitos sociais, sobre o combate ao uso anti-social da propriedade urbana, sobre a

devolução à sociedade, da valorização da terra por ela provocada, sobre a melhoria das favelas, enfim sobre o combate à miséria e à injustiça urbanas. **Em termos técnicos**, isso é algo extremamente simples.

Para isso, não são necessários diagnósticos "científicos", gráficos, estatísticas e mapas, nem metas quantificadas, nem prazos, nem planos de estrutura urbana.

Parafraseando Engels: "Os meios necessários para por fim aos males descobertos não devem ser **tirados** da cabeça de ninguém, mas a cabeça é que tem de **descobri-los** dos fatos materiais...tal e qual a realidade os oferece." Grifos do original(3).

#### NOTAS

1. CHAUØ, Marilena, **O que é ideologia**, São Paulo, Brasiliense 1980, 2a. ed.
2. Althusser, Louis, **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**, Presença/ Martins Fontes, S. Paulo, s.d.
3. Engels, F. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**, São Paulo, Global Editora, s.d. pg.55. O original é: "E assim já está dito que nas novas relações de produção, têm...que...conter-se...os meios necessários para por fim aos males descobertos. E esses meios não devem ser **tirados** da cabeça de ninguém, mas a cabeça é que tem de **descobri-los** nos fatos materiais da produção, tal e qual a realidade os oferece".

