

Dilemas do Plano Diretor

Este texto procura caracterizar o que seja um plano diretor e expor alguns dilemas enfrentados atualmente, numa tentativa de salvá-lo da crise de descrédito em que se encontra. Uma abordagem mais profunda dessa crise e das suas causas históricas, bem como daquela tentativa, poderá ser encontrada nas seguintes obras do autor: *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil* (no prelo) e *Crise do planejamento urbano*, na Revista *Perspectiva*, v. 9, n. 2, abr./jun. 1995.

PLANO DIRETOR E ZONEAMENTO

O planejamento urbano desenvolvido nas últimas décadas no Brasil vem se manifestando através de várias modalidades, que apresentam diferentes características. Uma dessas modalidades é a que tem se manifestado através dos planos diretores ou das idéias sobre planos diretores. Uma outra, que com esta tem grande afinidade, é o chamado “planejamento físico-territorial”. Outras modalidades importantes são o planejamento de cidades novas, o controle do uso e ocupação do solo (através dos códigos de zoneamento e de loteamentos) e o planejamento setorial (de transportes, saneamento etc.).

Neste texto, vamos chamar de “planejamento urbano *stricto sensu*” ou simplesmente “planejamento urbano” aquela modalidade que se manifesta nos planos diretores e/ou nos planos físico-territoriais. O planejamento urbano *lato sensu* será aqui considerado como aquele que engloba todas as modalidades acima mencionadas.

Uma das notáveis características desse planejamento urbano *stricto sensu* é que ele, ao contrário do zoneamento e do controle dos loteamentos, tem existido quase que somente na teoria, no discurso, sem empirismo. As leis de zoneamento e loteamentos têm tido uma existência real, têm sido objeto do

Flávio Villaça

Arquiteto pela FAU/USP, professor titular de Planejamento Urbano nos cursos de pós-graduação da FAU/USP, doutor em Geografia Urbana pela USP, Master of City Planning pelo Georgia Institute of Technology, Atlanta, Georgia.

teste da prática, e tem havido, ao longo das décadas e em várias cidades, um certo empenho em aplicá-las – dentro dos óbvios limites daquilo que, no Brasil, pode ser chamado de **empenho em aplicar a lei**. Com o plano diretor, isso não vem ocorrendo.

TENTANDO DEFINIR PLANO DIRETOR

A inexistência do plano diretor, na prática, tem facilitado muito a enorme confusão que hoje reina em torno de seu conceito. É o que pretendemos mostrar a seguir. Consideremos, inicialmente, uma tentativa de definição de plano diretor, procurando reunir suas características mais tradicionais, e que talvez predominem em seu conceito. Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. Essa seria uma definição que acreditamos ser a mais consensual. Uma outra versão reduziria o plano diretor aos aspectos físico-territoriais do município. Nesse conceito, o diagnóstico abarcaria todos os aspectos da realidade urbana, municipal e mesmo regional, mas as propostas referir-se-iam apenas aos aspectos físico-territoriais, já que estes se caracterizam pelo fato de ser predominantemente da competência do governo municipal.

Vamos agora procurar abordar posições diferentes dessa. Nos últimos anos, desenvolveu-se no Brasil uma corrente de pensamen-

to – ligada especialmente aos meios imobiliários – que defende a tese de que as propostas de um plano diretor devem se limitar a políticas, objetivos e diretrizes gerais, ou seja, o plano diretor não deve ter – enquanto lei – dispositivos auto-aplicáveis.

Note-se que, pela prática brasileira mais ortodoxa e de várias décadas, o zoneamento não é considerado plano diretor, embora muitos pensem em zoneamento quando falam em plano diretor. Na Administração Municipal brasileira, zoneamento e plano diretor desenvolveram-se de forma paralela e independente (para o caso de São Paulo, ver Feldman, 1996). Grande parte dos principais municípios brasileiros – Rio, São Paulo, Porto Alegre, Recife etc. – têm zoneamento, total ou parcial, há várias décadas, mas não tiveram (nelas não vigorou por um período razoável de suas vidas) um plano diretor conforme a definição acima enunciada nem qualquer conceituação parecida. O conceito teórico de plano diretor inclui o zoneamento como um instrumento indispensável à sua execução,

mas raríssimos são os planos diretores que incluíram um zoneamento minimamente desenvolvido a ponto de ser auto-aplicável, aprovável e aprovado por lei.

O conceito de plano diretor (físico-territorial ou não) desenvolveu-se no Brasil mais ou menos a partir dos anos 50, embora a expressão “plano diretor” já aparecesse no Plano Agache, para o Rio de Janeiro, que é de 1930. No entanto, o zoneamento (embora sob formas rudimentares) já existia em São Paulo e Rio desde o final do século passado.

Do que foi dito acima, já podem ser tiradas algumas conclusões importantes.

- Não há no Brasil, entre os grupos sociais envolvidos em planos diretores – engenhei-

A inexistência do plano diretor, na prática, tem facilitado muito a enorme confusão que hoje reina em torno de seu conceito.

ros, arquitetos, urbanistas, ONGs ligadas ao espaço urbano e habitação, geógrafos, juristas, empresários imobiliários, proprietários fundiários etc.–, o menor consenso quanto ao que seja um plano diretor.

- Se considerarmos como válida a definição acima, pode-se afirmar que nunca houve plano diretor no Brasil fora do discurso.

Apesar dessas deficiências, tem havido algum planejamento físico-territorial. Com efeito, o zoneamento é a modalidade de planejamento urbano mais antiga e mais difundida no Brasil e, sem dúvida, o zoneamento é um instrumento de atuação sobre a organização territorial urbana. Não se entra no seu mérito, pois é sabido que ele não tem atuado sobre a organização territorial de nossas cidades como um todo, mas apenas em pequenas parcelas delas, ou seja, aquelas constituídas pelos bairros das classes médias para cima. Para a maioria de nossas populações urbanas, os benefícios trazidos pelo zoneamento – se há algum – têm sido desprezíveis.

DILEMAS

Plano diretor é algo discutido no País, há várias décadas, em câmaras municipais, em salas de aula de universidades, em congressos e conferências, em inúmeros órgãos municipais, estaduais e federais. Por que tanto empenho da sociedade em debater algo que não existe? Por que tanta importância – afinal o plano diretor foi parar até na Constituição da República – atribuída a algo que não se sabe direito o que é e cujos efeitos supostamente benéficos ninguém jamais experimentou?

Um mínimo de reflexão sobre essa questão traz à tona uma enorme capacidade de nossas elites intelectuais e políticas de criar e

nutrir, por décadas e décadas, sonhos, irrealidades e quimeras. A serviço da criação e sustentação de tais sonhos, são colocados políticos, intelectuais, imprensa, professores, órgãos públicos e de classe etc. em debates tão infundáveis quanto inócuos. Órgãos municipais, estaduais, regionais e federais ligados ao desenvolvimento urbano, redigem pilhas de relatórios e realizam custosas pesquisas visando nutrir essa quimera. Nas universidades, aulas são dadas, teses defendidas, seminários organizados e conferências pronunciadas louvando as virtudes de um plano diretor que nunca existiu. Uma criação da razão pura, uma construção mental baseada na idéia pura descolada da realidade social.

Não são poucos nem simples os dilemas que o plano diretor vem enfrentando no Brasil. Desde o Plano de 1971, para São Paulo, conhecido por PDDI, muitos planos diretores têm se limitado (exceção feita ao zoneamento que, em geral, tem sido objeto de leis específicas e padecido das limitações acima indicadas) a princípios, objetivos e diretrizes gerais.

Por mais paradoxal que pareça, nenhum grupo social importante no Brasil tem realmente se interessado por planos diretores (embora se envolvam com eles) nos termos do conceito acima apresentado, nem de qual-

quer conceito parecido. Os políticos – prefeitos, particularmente – não se interessam. A *Folha de S. Paulo* de 13/2/1989 noticiava à p. C5: “Plano diretor não é prioridade para as prefeituras paulistas”. Com efeito, plano diretor, com a abrangência que vem sendo apregoada por

muitos acadêmicos, assusta a maioria de nossos prefeitos, que nele vêem um indesejável constrangimento à sua atuação. Por outro lado, tem sido irrisório (se é que tenha havido algum) o número de prefeitos que de-

Não são poucos nem simples os dilemas que o plano diretor vem enfrentando no Brasil.

mocraticamente tenham pautado suas campanhas eleitorais por uma plataforma de governo que atenda aos interesses populares, que tenha sido democraticamente debatida com a população e que tenham desejado e conseguido incorporá-las num plano diretor.

A elite econômica brasileira – no caso representada pelos interesses imobiliários – não quer saber de plano diretor, pois ele representa uma oportunidade para debater os ditos “problemas urbanos” que ela prefere ignorar. A experiência recente em diversas capitais (Rio de Janeiro, Belém, São Paulo), revela claramente que as forças e interesses do setor imobiliário não querem saber de plano diretor. Nesse sentido, essas forças e interesses vêm propugnando por um plano diretor apenas de princípios gerais. Com isso, conseguem um plano diretor inócuo. Atualmente, em São Paulo, depois de dois planos diretores limitados a princípios gerais (o de 1971 e o de 1988 – gestão Jânio Quadros), os interesses ligados ao setor imobiliário lutam por um plano que se limite a princípios gerais exceto em um aspecto: aquele referente às limitações do Coeficiente de Aproveitamento.

Durante os anos 90, desenvolveu-se em alguns órgãos municipais de planejamento a idéia de renovar as leis de zoneamento, delas tentando eliminar seu tradicional elitismo. Propunham um zoneamento que correlacionasse a ocupação do solo urbano com a capacidade da infra-estrutura, criando um Coeficiente de Aproveitamento Um¹, que seria válido para toda uma cidade. Segundo

essa última idéia, o direito de construir, que estaria associado à propriedade da terra urbana, seria o direito de se construir uma área igual, no máximo, à área do lote. Qualquer área construída adicional seria objeto de concessão por parte do Poder Público, e

essa concessão poderia ser onerosa. Muitos chamam isso (equivocadamente) de solo criado.

Essa tese difundiu-se muito pelo País e, evidentemente, assustou os interesses ligados à produção e ao comércio imobiliários. Em inúmeras cidades brasileiras, tais interesses passaram a ser presença marcante em todos os debates referentes a plano diretor, e nesses debates passaram a concentrar sua atuação política no combate às teses do Coeficiente Um. Em

contraposição – temendo o surgimento de novos dispositivos contrários a seus interesses –, passaram a defender o plano diretor que contivesse apenas princípios e diretrizes gerais. Ganha força, assim, uma tendência que vinha se desenvolvendo desde 1971.

PLANO DIRETOR E COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO

Um dos pouquíssimos dispositivos do Plano Diretor de São Paulo, de 1971, que não era princípio ou norma geral, nem definição ou classificação – em suma, um dos poucos dispositivos auto-aplicáveis – era o artigo 55, que dizia: “A partir da publicação da presente lei, o artigo 1º da Lei 6.877, de 11 de maio de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

¹ Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área total construída (soma da área de todos os pavimentos) em um terreno e a área desse mesmo terreno. Mede o volume de construção que um terreno comporta.

“Art. 1º - A área total de construção, em qualquer edifício, incluindo dependências ou edículas, não poderá ultrapassar de 4 (quatro) vezes a área do respectivo lote. Parágrafo único - Não serão computados para os fins a que refere o *caput* deste artigo:

- a) a área de um único pavimento em “pilotos” (*sic*) quando desembaraçado e sem qualquer vedação, a não ser as caixas de escadas e de elevadores;
- b) a área de construção destinada a garagem, estacionamento, carga e descarga, exclusivamente para os veículos utilizados pelos proprietários ou habitantes do próprio edifício, desde que não exceda a duas vezes a área do respectivo lote”.

No plano diretor de 1988, esse artigo foi reiterado no artigo 30, nos seguintes termos: “O coeficiente de aproveitamento máximo por lote, no Município de São Paulo, não poderá ultrapassar quatro vezes a área do respectivo lote, excetuadas as disposições previstas em lei.

Parágrafo único - ficam excluídas do cálculo desse coeficiente de aproveitamento as áreas não computáveis, definidas em legislação específica”.

Por outro lado, o parágrafo 4º do artigo 40 da Lei Orgânica do Município de São Paulo diz: “Dependerão de voto favorável de 3/5 (três quintos) dos membros da câmara as seguintes matérias:

- I - Zoneamento urbano;
- II- Plano diretor”.

Com o advento das chamadas Operações Interligadas, que se iniciaram em São Paulo em 1988 e rapidamente passaram a ser conhecidas em todo o País, passou a vigorar no Município de São Paulo uma legislação que permitia a outorga onerosa do direito de construir, ou seja, em linguagem comum, passou a ser permitido, em situações especiais, previstas em lei e mediante procedimentos administrativos também especiais, ultrapassar os coeficientes de aproveitamento da lei de zoneamento, respeita-

do o máximo de quatro vezes que constava do plano diretor em vigor, desde que o interessado pagasse à prefeitura uma certa quantia, sob a forma de habitações populares para favelados.

Esse máximo de quatro tinha que ser respeitado, pois constava de um plano diretor, e este não podia ser alterado por uma lei comum, como era, por exemplo, a lei que aprovou as Operações Interligadas. Desde então, os interesses imobiliários em São Paulo vêm lutando para generalizar a prática de poder ultrapassar o coeficiente de aproveitamento mediante pagamento. Isso, entretanto, só poderá ser conseguido com um plano diretor, uma vez que só um plano diretor (ou uma emenda aprovada com voto favorável de 3/5) pode alterar outro plano diretor.

...os interesses imobiliários não querem nada além de princípios, diretrizes ou políticas gerais. Nada que seja auto-aplicável.

Essa é a única razão pela qual foi discutido, em 1998, um plano diretor para São Paulo. Fora essa única alteração de um dispositivo auto-aplicável, os interesses imobiliários não querem nada além de princípios, diretrizes ou políticas gerais. Nada que seja auto-aplicável. O mesmo ocorre em inúmeras cidades brasileiras, do Rio de Janeiro a Belém. Nelas, os únicos dispositivos auto-aplicáveis que os interesses imobiliários toleram são os referentes ao coeficiente de aproveitamento. Fora este, apenas princípios gerais. É o plano diretor inútil e inútil.

Os problemas da maioria da população, aquela enorme parcela que é forçada a viver à margem da lei urbanística (e de muitas outras leis) são ignorados pelos planos diretores e seus princípios gerais. As tentativas em sentido contrário enfrentam a resistência dos setores imobiliários. Nesse sentido, incluem-se, além do Coeficiente de Aproveitamento Um, as tentativas de desenvolver um zoneamento que correlacione o uso e a ocupação do solo com a capacidade da infra-estrutura urbana, as Zonas Especiais de Interesse Social e outras.

Outra posição que muito tem contribuído para a inoperância e descrédito dos planos diretores é aquela que defende a tese de que tudo aquilo que for importante para o município deve constar do plano diretor, seja da alçada do governo federal, estadual ou municipal. Com isso, o plano diretor passa a correr o risco de se transformar numa (ou incluir uma) listagem de propostas que não obrigam nenhum órgão a cumpri-las, nem criam qualquer responsabilidade, já que o plano municipal não tem qualquer efeito sobre as ações dos governos federal ou estaduais.

Neste caso é inócuo, por exemplo, o artigo 45 da Lei Orgânica do Município de São Paulo que diz: “Os planos vinculam os atos dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta”. Alguns alegam que a inclusão, nos planos diretores, de propostas cujo cumprimento caberia aos governos estaduais ou federal, seria uma forma de pressão ou uma reivindicação a esses níveis de governo. Isso não passa de uma ilusão e de uma idealização dos planos diretores que apenas serve para desmoralizá-los. Campanhas e pressões políticas serviriam melhor a esses propósitos do que recheiar os planos diretores

de propostas de questões de competência de outros níveis de governo.

Ligada a essa questão da atribuição municipal, está uma questão freqüentemente mencionada da seguinte forma: “O plano diretor não pode limitar-se às zonas urbanas do município. Há uma total interdependência entre a cidade e a zona rural, de maneira que esta não pode deixar de constar dos planos diretores”. Essa é uma falsa maneira de colocar a questão. O que deve ou não deve constar do plano diretor não se define em termos de zona rural ou urbana. O plano diretor deve abordar todos os problemas que sejam da competência do município, estejam eles na zona rural ou urbana. O município não tem, por exemplo, competência para fazer

zoneamento rural; determinar onde são permitidas ou proibidas as pastagens, a fruticultura, a pecuária, o extrativismo etc., etc. Já as rodovias municipais na zona rural podem e devem fazer parte do plano diretor. Inútil, entretanto, incluir nelas as rodovias, trevos ou viadutos, estaduais e/ou federais, por mais importantes que sejam para o município.

Também cabe destacar aqui a questão referente aos aspectos sociais e econômicos. Devem eles constar de um plano diretor?

Também cabe destacar aqui a questão referente aos aspectos sociais e econômicos. Devem eles constar de um plano diretor? O princípio fundamental mantém-se o mesmo: a questão está mal colocada. O que interessa saber é se a solução de uma determinada questão ou problema é ou não é da alçada do município, e não se ela é social ou econômica. Um município pode querer (e ter condições para isso) desenvolver um programa de criação de empregos ou de renda mínima. Note-se, entretanto, que o plano diretor dificilmente será o lugar mais adequado para encaixar tal programa. Melhor seria desenvolver para isso um programa específico.

Questão análoga ocorre com a infra-estrutura de saneamento. Se ela é da alçada do governo estadual, inútil incluí-la nos planos diretores. Vem então a questão das reivindicações a outros níveis de governo. Plano diretor nunca foi espaço adequado para se inserir reivindicações de obras da alçada de outros níveis de governo. Nem o lugar adequado para se incluir estudos técnicos que subsidiem tais reivindicações. É importante que o município esteja tecnicamente capacitado para desenvolver (ele próprio ou sob encomenda ao setor privado) estudos técnicos que fundamentem suas reivindicações e pressões políticas sobre outros níveis de governo. Isso não quer dizer, entretanto, que tais estudos devam constar do plano diretor.

Considerando que aqueles aspectos sobre os quais mais incide a competência municipal referem-se a questões físico-territoriais, o plano diretor pode resultar em um plano predominantemente físico-territorial. Não por uma questão de convicção estabelecida *a priori* ou por uma definição livresca e acadêmica de plano diretor.

As questões acima esboçadas são importantes para a elaboração de um plano diretor realista e exequível, mas estão longe de ser questões fundamentais para salvar o plano diretor do descrédito em que se encontra.

UM FUTURO POSSÍVEL

Cumprindo a determinação constitucional, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos 90. Algumas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre aproveitaram a oportunidade não só para rejeitar o plano tradicional (o superplano e o diagnóstico técnico como identificadores dos problemas), como também para procurar politizar o plano diretor – agora claramente transformado num projeto de lei. Nesse sentido, tentaram nele introduzir temas da reforma urbana e dispositivos que atendiam a princípios de justiça social no âmbito urbano e que não eram impedidos

pela Constituição, como, por exemplo, o Coeficiente de Aproveitamento Único e igual a um para toda a cidade. Associadas a esse dispositivo estavam as idéias da “concessão onerosa do potencial construtivo” e da criação do Fundo Municipal de Urbanização. Outros dispositivos inovadores eram a regularização fundiária e urbanização de favelas e as Zonas Especiais de Interesse Social-Zeis. Entretanto, um poderoso instrumento de reforma urbana, o IPTU progressivo no tempo, estava na dependência de lei federal, conforme disposto no artigo 182 da Constituição Federal.

Cumprindo a determinação constitucional, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos 90.

Um exemplo: o chamado Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro foi aprovado pela Lei Complementar 16, de 4 de julho de 1992. (Cavaliere, 1994, p. 376) Esse plano sucumbe às antigas ilusões de abrigar os mais variados temas, porém, quase que exclusivamente sob a forma de princípios e diretrizes gerais. Tem 234 artigos (o de São Paulo tinha 82). É quase que totalmente constituído de um enorme rol de enunciados de políticas, diretrizes programas e indicações gerais diversas. A maioria, se, por um lado, não assegura qualquer comprometimento, nem mesmo político, por outro, remete qualquer operacionalização para um futuro indefinido.

O plano diretor acaba, assim, por se tornar aquele **plano que define orientações sobre como deverá ser o plano quando ele**

vier a ser feito. O modelo de plano do Rio dependia assim, fortemente, de regulamentação subsequente. “O novo governo municipal iniciado em 1993, uma vez empossado (...) retirou da câmara de vereadores os três únicos projetos de lei de regulamentação do plano diretor, para lá enviados no final do governo anterior”. (Idem, *ibid.*, p. 398) Dois desses projetos versavam exatamente sobre os mesmos temas vitais que haviam levado o empresariado paulista a impedir que o Plano Diretor de São Paulo chegasse ao plenário da câmara: o solo criado e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

Alguns planos diretores elaborados nos primeiros anos desta década foram obrigados a se curvar às pressões acima esboçadas, às vezes em processos de negociação, fazendo concessões em troca de tentativas (em geral frustradas) de avanços progressistas. Tanto em São Paulo como no Rio (Cavaliere, 1994, p. 395), o plano auto-aplicável foi combatido e o plano de diretrizes gerais (aquele talhado para ir para as prateleiras) foi defendido pelo empresariado. Em São Paulo, os opositores à proposta de plano diretor encaminhada à câmara pelo governo de Luiza Erundina estabeleceram como seus limites que “...nada no Plano Diretor poderia ser implementado imediatamente”. (Singer, 1995, p. 216)

A década de 90 pode ser considerada como marca do fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque ela determina o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até

os debates travados nos Legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do País.

No tocante à metodologia, cabe destacar a recusa ao diagnóstico técnico como mecanismo “revelador” dos problemas. Os diferen-

tes segmentos da população estão cansados de saber quais são seus problemas. Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades, são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre *a posteriori* (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalar, fundamentar ou viabilizar as propostas, que são políticas, nunca

para revelar os problemas. Assim, por exemplo, a Prefeitura Municipal de São Paulo publicou, em 1992, um relatório técnico (*São Paulo, crise e mudança*) **depois** de pronto o plano diretor. No caso de São Paulo, a decisão de correlacionar o zoneamento com a capacidade da infra-estrutura e de definir as zonas adensáveis e não-adensáveis foi uma decisão política que não decorreu do diagnóstico técnico. Inúmeras pesquisas foram feitas, nesse particular, para delimitar as zonas adensáveis e não-adensáveis, mas para aplicar a decisão política e não para chegar a ela.

Quanto ao conteúdo, embora persista muito a tendência tradicional de colocar “tudo” no plano diretor (tendência que foi amplamente utilizada para obstruir seu andamento e tolher sua objetividade e eficácia), ficou claro o início da tendência oposta, ou seja, no sentido de destacar os aspectos que são da com-

A década de 90 pode ser considerada como marca do fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque ela determina o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares.

petência municipal, particularmente os atinentes à produção imobiliária – ou do espaço urbano. Com isso, teve início a rejeição não só do plano diretor pretensamente **todo-poderoso**, como também sua suposta missão de “integração” ou “coordenação”, quer intersetorial, quer na esfera interna da Administração Municipal, quer entre distintos níveis de governo.

Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades, são uma questão política e não técnica.

Tais tarefas são de um Executivo que efetivamente assuma um plano com tais funções. Se é verdade que não se pode compreender a cidade, desvinculada de sua região (do país e mesmo do mundo), e se é também verdade que as ações governamentais sobre determinada cidade devem ser coordenadas, daí não decorre que um plano diretor deva ter propostas de desenvolvimento regional como as de infra-estrutura, emprego, desenvolvimento econômico etc. O plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política, vinculada tão-somente aos poderes e atribuições de um governo municipal. Seu poder político de “influenciar” outros níveis de governo é pequeno e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade ao plano.

É claro que as propostas urbanísticas podem ter – e em geral têm – implicações econômicas e financeiras. Entretanto, aquelas referentes ao desenvolvimento econômico, dadas as limitações do governo municipal, são de alcance muito restrito num plano diretor. Na esfera da produção imobiliária, entretanto, o governo municipal tem condição

de interferir; mas não em questões de desenvolvimento econômico, renda, emprego, mas particularmente no tocante à distribuição da riqueza nela gerada. É precisamente nessa direção que as forças progressistas têm procurado orientar o plano diretor, instrumentando-o no sentido de fazer com que o Poder Público capte parte da valorização imobiliária da qual ele e a sociedade como um todo são os principais criadores. Contra essa orientação, os interesses imobiliários se insurgiram.

Alertas alarmistas sobre eventuais “desestabilizações” de economias urbanas causadas por planos diretores foram alguns dos fantasmas levantados por aqueles interesses para obstruir avanços na legislação urbanística. Com esse objetivo, várias previsões tão catastróficas quanto contraditórias foram emitidas, ora sobre “aspectos econômicos” do plano diretor, ora sobre os males de um suposto aumento do preço dos imóveis, e ora sobre possíveis desvalorizações dos terrenos.

O plano diretor inovador dos anos 90 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano, sua produção, reprodução e consumo, ou seja, um plano diretor eminentemente **físico-territorial**. Seus instrumentos fundamentais de aplicação, limitados aos da competência municipal, podem ser de natureza urbanística, tributária ou jurídica, mas os objetivos são de natureza físico-territorial. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição “urbanística” nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do Poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social e econômico regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano.

Para os movimentos populares, especialmente os ligados à terra e à habitação, o plano diretor tornou-se um instrumento desgastado

em virtude das possibilidades que vinha apresentando de ser manipulado e desvirtuado pelos setores reacionários que dominam a produção do espaço urbano. Em consequência, a elaboração de vários planos diretores para importantes cidades do País, no início dos anos 90, não conseguiu mobilizar os movimentos populares urbanos.

É muito significativo que tenham sido exatamente aspectos urbanísticos – referentes ao uso e ocupação do solo – aqueles que mais geraram polêmicas, mobilizaram as forças do atraso, impediram a aprovação de vários planos diretores ou esterilizaram a ação dos que foram aprovados. Isso revela que, finalmente, veio à luz aquele aspecto que vinha sendo ocultado pela ideologia do plano diretor: os interesses mais vinculados ao espaço urbano

O início da politização dos planos caracteriza-se pelo início dos debates e processos de negociação de natureza política entre interesses que claramente aparecem como conflitantes. O setor imobiliário, que tem crescido e se organizado tanto ultimamente, especialmente com o advento dos incorporadores, surge, na arena política, como a facção do capital mais diretamente interessada no espaço urbano e, por isso, liderando vários outros grupos empresariais, como os da construção civil e o comércio em geral e os grandes escritórios de engenharia e arquitetura.

Não dispomos de um levantamento completo dos debates ocorridos no início dos anos 90 em torno dos diversos planos diretores elaborados no País, mas mesmo sem esse levantamento, é certo que, na maioria das cidades importantes, as forças do atraso saíram vitoriosas. (Ribeiro e Santos Jr., 1994)

As facções da classe dominante brasileira, com interesses mais ligados à produção do espaço urbano, estão na seguinte encruzilhada. Por um lado, têm cada vez menos condições de fazer planos que revelem suas reais propostas para nossas cidades e, por outro, não têm condições de fazer planos que atendam às necessidades da maioria de suas populações. Por paradoxal que possa parecer, a obrigatoriedade de elaboração

de plano diretor, constante da Constituição de 88, não representa outra coisa senão um discurso com o qual aquelas facções procuram ocultar esse dilema.

Essas facções poderão continuar governando nossas cidades por algum tempo, construindo suas (delas) obras, mas sua frágil hegemonia na esfera urbana dificulta o anúncio prévio de tais obras, ou seja, os planos. Tudo indica que aquela classe deverá evitar planos diretores num futuro próximo,

pois, em que pese a pequena participação das organizações populares, a elaboração dos planos vem sendo crescentemente politizada e se transformando, no mínimo, em momentos desagradáveis para os interesses dominantes. Embora até agora vitoriosos, é provável que eles venham a evitar a repetição de tais momentos.

As camadas populares também não têm demonstrado grande motivação em participar de debates sobre planos diretores, e é provável que se inicie um novo período de mutismo semelhante aos do passado. Assim, são pequenas as possibilidades de elaboração de planos diretores no Brasil, num futuro próximo. A luta pela reforma urbana entretanto, deve continuar em várias frentes, cada uma com suas peculiaridades e com diferentes oportunidades para lideranças populares,

O início da politização dos planos caracteriza-se pelo início dos debates e processos de negociação de natureza política, entre interesses que claramente aparecem como conflitantes.

técnicos e políticos progressistas.

O Estatuto da Cidade – que há mais de dez anos está sendo aguardado para regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal – é uma frente, talvez a mais importante, pois dela depende muito a futura credibilidade de eventuais planos diretores. Os movimentos populares setoriais – por terra urbana, habitação ou transporte – são outra, e o plano diretor será uma terceira frente. Além do Estatuto da Cidade, o futuro dos planos diretores depende:

- Dos desdobramentos dos conflitos entre os interesses ligados, de um lado, à produção e comércio de terra e de imóveis em geral, e, de outro, os ligados ao seu consumo. Desses desdobramentos depende o futuro de questões centrais, como a aplicação prática do princípio da função social da propriedade imobiliária, o solo

criado, o Fundo Municipal de Urbanização, a regularização fundiária de favelas e as Zonas Especiais de Interesse Social-Zeís.

- Do esvaziamento dos planos de retóricas inconseqüentes.
- Finalmente, dependem de um seriíssimo teste pelo qual o “solo criado” ainda não passou; o teste de sua passagem pelo Poder Judiciário, sabidamente conservador. Esse é um trunfo que o setor imobiliário guarda na manga do paletó.

O destino do planejamento no Brasil atual, o perfil, a credibilidade e o conteúdo dos planos diretores estão assim ligados aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares. Esse é um processo vagaroso, uma vez que no Brasil, como diz Martins, nossa história é lenta, pois é grande O Poder do Atraso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAVALIERI, Paulo Fernando. Plano diretor de 1992 da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana. In: RIBEIRO e SANTOS JR. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*.

FELDMAN, Sarah. *São Paulo, 1947-1972: planejamento e zoneamento*. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 1996.

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.

RIBEIRO, Luís César de Queiróz, SANTOS Jr. Orlando Alves, org. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, Raquel, et alii. *São Paulo, crise e mudança*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, Brasiliense, s.d.

SINGER, Paul. *Um governo de esquerda para todos*. São Paulo: Brasiliense, 1996.