

" O Plano Diretor como ferramenta democrática da ordenação das cidades"

Texto preparado pelo Profº Dr. Cândido Malta Campos Filho para o :

Seminário sobre o Plano Diretor a partir da Constituição Brasileira de 1988.

FAU-USP

Agosto de 1989

SUMÁRIO

- 1 - Introdução
- 2 - I - O Plano Diretor como instrumento do desenvolvimento social (p.1)
- 3 - II - O Plano Diretor como regulador do processo imobiliário de produção, apropriação e consumo do espaço urbano (p.6)
- 4 - III - O Plano Diretor como ferramenta do desenvolvimento de uma gestão democrática da cidade. (p.11)
 - III₁ - A Questão Urbana: como chegar lá através de Problemas Locais (p.12)
 - III₂ - Como puxar uma análise globalizante dos problemas da cidade, a partir dos problemas dos bairros? (p.16)
 - III₃ - As implicações políticas do planejamento de bairros
- 5 - IV - A organização do processo de planejamento municipal (p.22)
- 6 - V - A ordenação do espaço interno das cidades. (p.29)
- 7 - Bibliografia

INTRODUÇÃO

O Plano Diretor como instrumento social de direcionamento do desenvolvimento de uma cidade deve ser compreendido em suas 4 dimensões básicas: 1º) como instrumento definidor de uma estratégia de desenvolvimento que não seja apenas urbanístico, mas também econômico, social e ambiental; 2º) como instrumento regulador do processo imobiliário de produção do espaço edificado, da apropriação das rendas imobiliárias decorrentes e do consumo desse espaço, com seus serviços urbanos de apoio, pelos usuários da cidade, 3º) como definidor do papel do Estado face à sociedade civil' especialmente, mas não somente, da Prefeitura Municipal por seus poderes executivo e legislativo e 4º) como definidor das estruturas físicas e ambientais e dos serviços urbanos envolvendo a dimensão simbólico-cultural do espaço ordenado e do natural.

I O Plano Diretor como instrumento do desenvolvimento econômico social.

Cada cidade tem sua base econômica assentada sobre uma região a qual serve, como polo de serviços e para qual produz industrial e agricolamente.

Ocorre que a região de atendimento como polo de serviços, raramente coincide com a região de mercado para os produtos agrícolas e industriais.

A dinâmica econômica por que está passando o país nas últimas duas décadas, está produzindo profundas alterações nas bases econômicas das cidades, em inúmeras regiões brasileiras, com maior força nos estados do sül e sudeste, especialmente no que se refere as transformações na produção agrícola, passando-se de um predomínio de pequenas e médias empresas para grandes e mesmo gigantescas empresas ou cooperativas com produções altamente tecnificadas, dispensando mão de obra qualificada, e quando é necessária alguma mão de obra, dá-se preferência a mão de obra temporária, morando em cidades (os chamados bõias-frias).

A despopulação do campo e a redução do número de trabalhadores por hectare de produção, produziu uma concentração de trabalhadores nos maiores centros desde os médios até as metrópoles, pelas possibilidades de emprego industrial e de serviço que possuem, possibilidades essas nem sempre concretizadas.

A não concretização dessas possibilidades, faz surgir um crescente contingente de desempregados ou sub empregados, exercen

do forte pressão para a queda salarial da massa de trabalhadores.

O crescimento rápido das cidades maiores (médias e metrôpolés), por sua vez faz aumentar a dívida social representada pela carência de moradia e demais equipamentos urbanos, processo esse já bem reconhecido socialmente, já que grande parte da população (em proporção crescente) não tem meios para comprar esses bens e serviços nos preços oferecidos pelo mercado capitalista.

Muitas cidades menores, até 100 mil habitantes no Estado de São Paulo, estão nos últimos 10 anos, adotando estratégias de crescimento industrial seletivo (indústria não poluente e que empregam preferencialmente mão de obra qualificada), inclusive com serviços de triagem e transporte de migrantes para outros centros, no sentido de se protegerem da invasão da pobreza em seus territórios. Exemplos dessa estratégia são Rio Claro, Caçapava, Avaré. Os migrantes, por essas políticas e as forças econômicas e sociais antes mencionadas, acabam por se dirigir as cidades maiores que, ao lado das possibilidades maiores de emprego que aparentemente oferecem, não tem meios de coibir a entrada de migrantes pobres, como nos exemplos citados.

Dessa forma podemos dizer que a base política da problemática urbana se insere nessa lógica de desenvolvimento regional, onde as cidades, se veem como parte de uma rede, com papéis se diferenciando e se especializando. Surgem nesse processo 3 tipos de metrópoles: 1) a grande metrópole conurbada juntando espaços urbanos vizinhos, como são o caso das metrópoles oficiais brasileiras; 2) a média metrópole conurbada, também resultado da conurbação de cidades vizinhas como Guarujá, Santos, S. Vicente, Praia Grande ou Campinas, Valinhos, Sumaré e Paulínia no Estado de São Paulo; 3) a média metrópole dispersa representada por polos regionais com áreas de influência com raios da ordem de 100 Km ou mais surgida pela facilidade maior dos meios de transporte, especialmente a rodovia pavimentada. A Constituição Federal prevê as figuras das metrópoles, aglomerações e micro-regiões com possibilidades, se bem definidas nas Constituições Estaduais, de atenderem as necessidades de solução de problemas comuns dos municípios, delas integrantes, problemas esses que cada município individual e isoladamente, não tem condição de resolver.

A essa problemática sócio-econômico-político-administrativa relacionada à economia regional soma-se a relacionada com a produção, apropriação e consumo do espaço intra-urbano.

A organização intra-urbana do espaço das cidades tem sido o resultado de um processo de ganhos de renda fundiária pela valorização imobiliária, decorrente do esforço coletivo, que se constitui hoje no Brasil, em um dos maiores veículos de concentração de renda pelos vazios urbanos periféricos e prédios altos centrais, já que a infraestrutura valorizadora imobiliária, nos 2 casos é paga por todo o povo através dos impostos e taxas, especialmente pelos mais pobres dada a regressividade da nossa estrutura fiscal. Centros congestionados e periferias rarefeitas são o resultado visível desse processo social.

Esse mesmo processo esteriliza na especulação imobiliária, poupança nacional, reduzindo significativamente a capacidade nacional de investimento produtivo, tornando-a mais dependente da poupança externa, o que pode nos aumentar a dívida que já estrangula o desenvolvimento nacional, ao absorver os superávits da balança comercial externa, que nos impede a retomada do desenvolvimento. Não basta combatermos só a especulação financeira. Esse combate isolado só faz desenvolver as outras formas de especulação, inclusive a imobiliária.

Esse mesmo processo vicia o processo eleitoral ao conferir ganhos excessivos a algumas empreiteiras, que passam a ter grande poder de influência sobre políticos eleitos com seu apoio financeiro, podendo-se afirmar que o Brasil é provavelmente a potência emergente onde mais influência sobre o poder político as empreiteiras conquistaram. Tal influência tem resultado na ausência de projetos executivos feitos a priori a obra, como na improvisação de obras faraônicas, ao arrepio de qualquer planejamento de carácter democrático, onde as propostas de políticas públicas e projetos subsequentes fossem submetidos a opinião pública e aos seus representantes legislativos eleitos.

Esse mesmo processo aumenta muito os custos públicos e privados das cidades ao torná-los muito mais extensas que o necessário e ao torná-las congestionadas em certas áreas especialmente nas centrais, exigindo infraestrutura adicional, de custos elevados de implantação. Veja-se por exemplo os metrô subterrâneos e túneis urbanos ao custo de cem milhões de dólares o quilômetro.

Esse mesmo processo expulsa os pobres para a periferia das cidades para favelas e cortiços e para favelas e cortiços centrais, neste caso, para áreas ditas deterioradas.

A retomada do desenvolvimento nacional e regional depende em grande parte da reversão dos processos citados.

O processo de mecanização intensa da atividade agrícola dificilmente será estancada. É mesmo difícil a redução do seu ritmo face as pressões da balança de pagamentos externa, exigindo os dólares resultantes da exportação de grãos e carne. A migração ' campo cidade e das cidades menores para as maiores sô encontra um lenitivo na redução da natalidade dos mais pobres, fenômeno esse que tem se intensificado com a urbanização. Essa redução das taxas de crescimento dos contingentes demográficos mais pobres, tem atuado no sentido do aumento do seu poder de barganha, ainda muito reduzido, no mercado de trabalho e reduzindo pouco as pressões em termos de demanda sobre os bens e serviços urbanos.

As políticas que visem a retomada nacional do desenvolvimento econômico e social jogam o papel fundamental.

Nesse caso, a compreensão do que significa priorizar o mercado interno em relação a questão urbana passa a ser uma questão chave.

No nosso entendimento o mercado interno potencial é constituído fundamentalmente por moradia, e serviços urbanos correlatos, já que mais da metade dos gastos de uma família popular correspondem a esses itens, e mais de 2/3 dela no Brasil, já habita' em cidades.

Por outro lado, uma política urbana que se estabelecesse a nível nacional, articulada a uma política de retomada do desenvolvimento do país, abrangeria uma realocação da poupança nacional, na direção do investimento produtivo, na luta contra todos ' os tipos de especulação, inclusive a imobiliária e esse teria reflexos extremamente positivos a nível do espaço intra-urbano, reduzindo custos públicos e privados de produção de bens e serviços, aumentando a produtividade das cidades. Ambientalmente a qualidade de vida para todos aumentaria, com destaque para os contingentes mais pobres.

Tudo isso passa, no entanto pela necessidade de conscientização social dos interesses em jogo, que consiga denunciar as práticas clientelistas, dificultadoras dessa mesma concretização. Passa porisso pela necessidade da soma dos esforços particulares' dos movimentos sociais urbanos setORIZADOS.

Passa também pela aliança política de setores empresariais progressistas, com os movimentos populares também progressistas.

As oportunidades, das Leis Orgânicas dos Municípios e dos Planos Diretores Municipais, não podem ser desperdiçadas. Esses temas deverão ser colocados a debate, e tiradas as conclusões

específicas para cada um desses níveis institucionais, sob pena de não sabermos tirar partido das oportunidades políticas que temos pela frente.

A visão que as Prefeituras tem tido do papel do Plano Diretor no desenvolvimento municipal, tem na maioria dos casos sido a de prever-se espaço para a localização de indústrias na sua legislação de zoneamento ou a definição de distritos industriais em áreas para isso desapropriadas pelo Município.

Tem ainda previsto incentivos fiscais na forma de isenções do IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano e ISS - Imposto Sobre Serviços. A prática generalizada da oferta de terrenos, muitas vezes até dados de graça a indústrias, e de incentivos fiscais, por muitos municípios, reduziu muito o efeito de atração sobre os empresários para municípios específicos, ofertantes dessas vantagens.

Alguns municípios de base econômica agrícola promovem atividades agropecuárias, através de seu apoio técnico e de armazenamento da produção.

Outros buscam uma especialização produtiva através de micro-empresas, na área industrial ou de serviços, ou então, em polos de desenvolvimento de pesquisas em tecnologia de nível superior.

Todas essas estratégias tem sua validade, mas o fator fundamental é cada vez mais definido pela vocação regional e do papel que a cidade pode desempenhar na região com vantagem comparativa sobre as demais. Dessa forma a base econômica é cada vez mais dependente das estratégias nacionais de desenvolvimento, pois são elas as definidoras das potenciais regionais de crescimento econômico.

No entanto, a dimensão intra-urbana, isto é, as formas pelas quais o espaço interno das cidades está organizado e sua influência no desenvolvimento da cidade, tem sido pouco compreendida. Nas pequenas cidades tal questão é pouco relevante para a produção de bens e serviços que aí é realizada. Mas não o é para a qualidade de vida dos cidadãos, suas usuárias. Para as médias estabilizadas ou para as de rápido crescimento para grandes, e nas grandes cidades, tal questão se torna cada vez mais crucial face as enormes deseconomias urbanas que estão sendo nelas geradas.

Essas deseconomias para serem eliminadas, gerando ao contrário economias de aglomeração exigem uma política urbana nacional, estadual, regional nos casos próprios e especialmente municipal. Cabe, nestas duas últimas dimensões do Estado, a regional ('

envolvendo as metrópoles, aglomerações urbanas e as micro-regiões) e a do Município, um papel fundamental aos Planos Diretores. É o que examinaremos a seguir, mas antes, torna-se necessário afirmar outra razão para, ao se colocar como objetivo, o de desenvolver-se uma proposta de Plano Diretor para uma determinada cidade, estudar-se a sua base econômica. Ela, a base econômica existente, é que definirá as forças sociais principais em presença ou seja, ela é que definirá a correlação básica de forças políticas as quais agirão para apoiar ou não um plano diretor da cidade e conseqüentemente, são elas que definirão seu conteúdo básico de interesses. Dessa forma a viabilidade política das políticas urbanas alternativas dependerá dessas forças e conhecê-las, permitirá avaliar-se as possibilidades políticas de aprovação dessa ou daquela alternativa. A análise dos interesses imobiliários feita a seguir completará a análise do quadro político em presença como a seguir se delineará.

II O Plano Diretor como regulador do processo imobiliário de produção, apropriação e consumo do espaço urbano.

Ele deve explicitar os compromissos políticos assumidos pela sociedade no que se refere ao direcionamento do seu crescimento. Pode-se-ã argumentar que uma cidade como São Paulo, de tão rápido crescimento, não consegue orientar seu futuro. Inverto o raciocínio. A velocidade extrema, de desenvolvimento exige muito mais seu direcionamento do que quando o seu crescimento é vagaroso. Isso porque a alta velocidade de transformação do espaço urbano pode gerar rapidamente impasses como congestionamento, rarefações, deteriorações, destruições, com grande prejuízo social. Porisso quanto mais veloz o crescimento mais o seu direcionamento democrático é necessário. Interessa, sim aos especuladores clientelistas não direcionar nada. Sem direção, sem o Estado se comprometer a nada, ficam possíveis de acontecer os casuísmos de todo tipo, como a definição de onde realizar benfeitorias que valorizam imóveis (para atender os "amigos") ou para vender favores do Estado (corrupção).

Desse modo, é condição essencial para a sociedade debater entre os seus vários segmentos, grupos e classes sociais as propostas de direcionamento geral do crescimento urbano a nível municipal (os planos diretores) e a nível estadual e federal (as políticas estaduais e federais de desenvolvimento urbano). Se o Estado dominado pelo clientelismo político não os produz, cabe a

sociedade civil não apenas exigi-lo, mais até buscar produzi-las alternativamente através das suas instituições, representativas dos vários interesses, inclusive as instituições universitárias. Como o Estado detem parcelas substanciais das informações necessárias para isso, e mais, como possui recursos financeiros que deveriam ser utilizados para essa finalidade, torna-se penoso e custoso à sociedade civil assumir em seu lugar tal tarefa; Mas se o planejamento global exige mais esforços e por isso é de mais difícil consecução, os planejamentos setoriais que visem o objetivo da sua finalização em um planejamento geral, são de mais fácil elaboração pela sociedade civil. Entre os planejamentos setoriais que entendemos hoje tem um carácter estratégico, destacamos os dos bairros porque, embora setoriais, por, serem partes de um todo maior, a cidade, são globalizantes em seu nível, ou seja, para se planejar um bairro é preciso pensar-se simultaneamente o uso do solo (seu zoneamento), e sistema viário e de transportes, o tráfego, a localização e gestão dos equipamentos públicos como sacolas, postos de saúde, creches, centros comunitários e nos bairros mais carentes as suas carências básicas de infraestrutura como iluminação das ruas, canalização dos esgotos, pavimentação.

O Planejamento de bairro como forma de organização dos seus moradores e de conquista de uma consciência mais plena dos seus direitos e deveres como cidadãos torna-se assim uma etapa importante no processo de superação de estruturas políticas viciadas no clientelismo, que quer manter a ação do Estado como a de um grande, rico e bondoso pai que a tudo provê, desde que seus filhos o obedeçam na lógica política de que para obter alguma coisa devem os cidadãos não pensar a sociedade como um processo social que tem uma lógica histórica, mas sim buscar a amizade dos políticos poderosos de plantão, para obter deles alguma benesse, por mínima que seja, e manter absurdamente a esperança viva, mesmo que para isso tenham que esperar 20, 30 ou até mais anos, morrendo muitos antes que alcancem algo de mais concreto.

Mas os indícios são fortes: o povo que tem sido manipulado por essa entranhada prática política não está mais se deixando levar. Não será essa a razão pela qual se explica o sucesso de políticos como Jarbas Vasconcelos prefeito de Recife, Álvaro Dias governador do Paraná, Maria L. Fontenele prefeita de Fortaleza, Dante de Oliveira prefeito de Cuiabá, Roberto Saturni no prefeito do Rio e Collor de Melo Governador de Alagoas? Eles buscam ser transparentes em sua atividade política abrindo à dis

cussão o orçamento e as demais ações do Estado, não temendo revelar onde estão gastando o dinheiro público e denunciando e combatendo mordomias e marajás.

O plano diretor é o instrumento para tornar transparente onde o Estado vai e onde não vai valorizar o espaço urbano com suas ações, isso se o mesmo for feito com a intenção de ser um instrumento do avanço democrático. Não é assim constituída por exemplo a proposta do Plano Diretor para a cidade de São Paulo da administração Jânio Quadros, que é obscura, ao não possuir mapas válidos onde localizar os investimentos e as restrições e permissões urbanísticas da legislação controladora do uso do solo. Um mapa apresentado é todo "retangularizado", não permitindo ler com um mínimo de precisão a que áreas se refere e o outro, o dos equipamentos viários e de transporte não vale, por ser apenas indicativo como afirma o artigo 6º do Plano Diretor, isto é, são sugestões ao poder público e não obrigações legais instituídas por lei.

Mas pior ainda, o Plano Diretor proposto para São Paulo por Jânio Quadros não dimensiona nada: nem as densidades de uso do solo nem o sistema de circulação e transporte. Deixa tudo em aberto quanto aos limites do adensamento com critérios frouxos para a sua fixação. Um critério chave, o da capacidade viária é limitada ao do sistema local de circulação. Ora, isto é um absurdo técnico. O sistema que está congestionado na cidade é o de interligação entre os bairros e entre esses e o centro. Em algumas áreas das cidades está tudo congestionado: tanto o sistema de vias estruturais e arteriais, como as coletoras e o sistema de vias locais. Afiramar que basta que uma rua tenha pouco tráfego para justificar uma mudança do zoneamento para permitir maior adensamento e ignorar onde desemboca essa rua enquanto sistema arterial de articulação, entre as várias áreas da cidade, é a mesma coisa que afirmar que em um determinado prédio é possível aumentar a carga em seus andares sem levar em conta se a estrutura do prédio vai suportar o peso adicional ou não.

Porisso, não se pode escapar de uma conclusão. As densidades de uso do solo tem que ser sempre que possível calculadas por métodos próprios, existentes e há muitas décadas em utilização, com a utilização de técnicas computacionais. Há 20 anos quando se dimensionou o sistema de metrô e vias expressas para a cidade de São Paulo na elaboração do PUB, tais técnicas foram utilizadas. Nos E.U.A. lei federal obriga as comunidades apresentarem tais estudos para se qualificarem para o recebimento de recursos do governo central.

verno central.

Aqui no Brasil tem valido a prática clientelista: recebe quem é amigo do rei, tenha ou não sido provada a necessidade social do investimento.

Uma grande cidade como São Paulo pode e deve desenvolver esse instrumental de cálculo. Foi o que decidiram e realizaram os governos estaduais e municipais unidos sob a coordenação técnica da SNM - Secretaria dos Negócios Metropolitanos e da COGEP - Coordenadoria Geral do Planejamento (hoje SEMPLA - Secretaria Municipal do Planejamento) na gestão do Governador Paulo Egidio Martins e Prefeito Olavo Setúbal. Investiu-se três milhões de dólares na Pesquisa origem e Destino no tráfego da região metropolitana e na internalização da sistemática de cálculo nos órgãos de planejamento urbano: EMPLASA; COGEP e CEI. Cerca de 50 técnicos foram treinados para uso da metodologia nesses órgãos. Quase tudo se perdeu nos governos posteriores ao se ir engavetando paulatinamente tais resultados e se ir dispensando os técnicos habilitados a sua operacionalização. Entendemos que foram os interesses clientelistas de sempre que não querem estudos técnicos sérios a balizar o posicionamento da sociedade através de plano diretor, discutindo amplamente por ela e votado por lei na Câmara Municipal e na Assembleia Legislativa (para o nível metropolitano), que bloquearam a continuidade de tal iniciativa, parada até hoje.

Uma cidade de porte médio ou pequeno não pode por si mesma desenvolver tal metodologia: não tem, nem pode ter recursos humanos e financeiros para isso.

Cabe a um órgão do governo estadual ou do federal desenvolver tais programas de computador, treinar técnicos qualificados e coloca-los a disposição da elaboração (ou revisão) dos planos diretores, inclusive da consequente legislação de zoneamento. O objetivo deveria ser calcular o coeficiente de aproveitamento máximo para os terrenos, compatível com a capacidade do sistema de circulação e transporte.

A EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos do ministério da Habitação e Urbanismo tem projeto nesse sentido com promessa de recursos, provenientes do Banco Mundial. Falta acioná-lo. É preciso que a sociedade civil e a classe política façam chegar ao MHU - EBTU a idéia que tal metodologia é urgente para o planejamento de nossas cidades. Elas estão a mercê dos casuismos que servem ao clientelismo especulador imobiliário.

Na falta de tal metodologia de cálculo, a providência dos planejadores e os políticos decisores ser no sentido de reduzir o adensamento ao mínimo, de forma e não arriscar a se ter congestionamento. Na analogia que fizemos, "antes que o prédio caia".

O que tem acontecido é o inverso. Na falta de cálculo em geral se estabelece coeficientes de aproveitamento altíssimos, congestionando as cidades e amplificando os seus custos privados e sociais para benefício de uns poucos.

Com a nova constituição temos que os Planos Diretores são obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes. E mais, deverão eles fazer cumprir a função social de propriedade. Enquanto não se definir por lei federal o que é a função social da propriedade, já que ela não foi definida claramente na nova constituição, vai existir a brecha de cada município querer definir a "sua" função social da propriedade através do Plano Diretor, o que uma leitura apressada do novo texto constitucional pode dar a entender.

Mais uma razão para se avançar no debate democrático de propostas de Planos Diretores calcadas em estudos técnicos sérios.

No caso do Plano o cálculo de coeficientes de aproveitamento dos terrenos para cada uso do solo é a variável chave. Através dele define-se os investimentos públicos nos sistemas de circulação e transportes que são os mais caros de uma cidade (cerca de 60% dos custos públicos de sua implantação) e define-se através dele, cruzando com os níveis de renda, as densidades de uso do solo, definidoras do equilíbrio urbano e portanto da qualidade de vida no seu uso, e da eficiência produtiva da cidade (existência ou não de deseconomias urbanas), e ainda a equidade ou justiça social por ela apresentada, pois fará variar os custos de moradia e transporte. Poderá essa definição produzir para alguns enormes ganhos através da especulação imobiliária, com os terrenos vazios de especulação, a excessiva densidade valorizadora do solo nas áreas centrais e para a maioria, poderá produzir condições degradadas de vida na cidade, inclusive para a classe média, e para os mais pobres deverá sobrar o destino de serem favelados ou encortiçados, como tem ocorrido na maioria das cidades brasileiras.

Se o coeficiente de aproveitamento para cada uso do solo, seja ela residencial, comercial, industrial ou de serviços, deve acompanhar a lógica de estruturação do espaço, baseada no uso ótimo da infraestrutura e da eliminação da proximidade de usos conflitivos, como o das indústrias poluentes e o dos polos geradores de tráfego em relação habitação, por outro lado, essa mesma lógica desejável para otimizar o valor de uso do espaço urbano, gera diferentes valores de troca ao valorizar mais certas áreas e valorizar menos ou até

desvalorizar outras.

Por isso é preciso instituir os mecanismos fiscais que eliminem os ganhos e também as perdas derivadas dessa lógica coletiva. Sendo ela produto da sociedade e não de cada indivíduo, família ou empresário, tem que ser regulada pelo Estado em nome da sociedade e por ela ser democraticamente controlada.

Um Plano Diretor bem intencionado pode a contra gosto servir a especulação imobiliária, senão contar, no capitalismo, com os mecanismos fiscais que absorvam para a comunidade, os ganhos fundiários que ela mesma produziu e que também, indenizem aqueles que por essa lógica de conjunto da cidade foram por ela prejudicados, como podem fazer a contribuição de melhoria e a contribuição de custeio, que se tentou aprovar na constituição federal, mas não se conseguiu.

Para isso, veja a discussão que fazemos dos vários instrumentos de ação extra-fiscal no combate a especulação imobiliária urbana, como o IPTU progressivo no tempo, o solo criado, a contribuição de melhoria, a deselitização das leis de loteamento, entre outros em nosso livro, recentemente publicado "Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos", Nobel, São Paulo, 1989 pp, 75 a 85. Veja-se também o projeto de lei federal de nº 2191 do deputado Raul Ferraz, do qual fomos o coordenador técnico, que institui os mecanismos jurídicos de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Tal projeto foi por nós publicado na Revista Espaços e Debates nº 13, ano VI, 1986, tendo alguns pontos com posições divergentes com o que tramita na Câmara Federal, pontos estes com os quais estamos de acordo em sua versão saída na citada revista.

III - O Plano Diretor como ferramenta do desenvolvimento de uma gestão democrática da cidade.

O clientelismo político, se serve e exige uma visão atomizada da realidade social. Esta é percebida através de pontos isolados no espaço físico, e não vê nem a estruturação social e muito menos os processos históricos sociais que a modificam. É dessa alienação que se sustenta a política de clientela, que transformou o Estado Brasileiro em o grande fazedor de favores a empresários e cidadãos comuns procurando desmontar qualquer tentativa de articulação política das iniciativas do cidadão isolado de se organizar para juntar forças tanto de análises como de atuação, para modificar esse processo social pernicioso a ele..

O Plano Diretor, como forma de ação social, não tem escapado dessa lógica. O clientelismo não o quer, o rejeita. Quando

não pode evitar a sua elaboração, o engaveta. Quando não pode engavetá-lo o disvirtua. Em suas versões mais sofisticadas procura institucionalizar os casuísmos, como foi a proposta de Jânio Quadros para o plano diretor da Cidade de São Paulo em 1988, felizmente não legalmente aprovada, segunda decisão do poder judiciário, por o ter sido por decurso de prazo.

Mas o povo brasileiro, mesmo aqueles com nível escolar superior, está sem visão de conjunto dos problemas urbanos e menos ainda dos processos sociais, que os produzem. Isso os leva a apoiar políticas públicas que não buscam modificar os processos sociais que produzem os problemas urbanos e se contentam na maioria das vezes a formular as soluções na base de ter ou não ter recursos para produzir publicamente os serviços e equipamentos os quais a cidade e os seus usuários cidadãos carecem.

Como conseguir um processo social de atuação do Estado e dos movimentos sociais que contribua efetivamente para a paulatina superação da visão atomizada da realidade para a que perceba os processos sociais causadores dos problemas? Como sair de uma visão curativa dos problemas para uma preventiva? Propomos um caminho: partirmos dos problemas locais, especialmente a nível dos bairros de moradia, para pouco a pouco desenvolvermos uma participação-compreensão dos problemas gerais da cidade. Vejamos como.

III₁ - A Questão Urbana: como chegar lá através de Problemas Locais

A questão urbana e o elenco de problemas que apresenta podem ser resumidas pela sua dimensão social strictu sensu ou seja pela impossibilidade secular de atender com uma urbanização mínima as classes populares, inclusive uma habitação digna. No que se refere as classes médias (as verdadeiramente médias) estas sofreram uma crescente decrescimento em sua qualidade de vida significando habitações cada vez menores em bairros de qualidade decrescente e deteriorada. Essa dimensão corresponde a gigantesca dívida social que hoje, quando a imensa maioria da população brasileira já habita as cidades, é uma dívida urbana. A dívida social assim é hoje cada vez mais uma dívida urbana.

Mas a dimensão esquecida urbana refere-se a sua imbricação com o desenvolvimento econômico. Nas análises que se faz confina-se a solução do atendimento a essa imensa dívida social a duas vertentes: aumento dos salários para todas as camadas soci-

ais e aumento dos gastos públicos em habitação e equipamentos urbanos. A grande maioria dos defensores de melhorias urbanas fica por aí, não percebendo que para realmente ocorrerem os aumentos de capacidade aquisitiva e de capacidade de gastos do Estado no urbano ' é preciso mudar-se o modelo de desenvolvimento do mercado externo ' para o interno. Sem essa mudança os salários não mudarão significativamente e o Estado não direcionará seus gastos para reduzir a dívida social urbana. Isso porque o mercado interno potencial é constituído por bens de salário, na linguagem dos economistas, e estes são hoje em sua maioria bens urbanos: habitação, transporte, água, esgoto, ruas pavimentadas, escola, hospital, posto de saúde, iluminação, coleta e tratamento de lixo, etc. Essa conclusão tira-se ao se examinar a proporção com que comparecem os bens urbanos de um lado e a comida e roupas por outro.

Assim voltar-se para o mercado interno é voltar-se para a produção desses bens urbanos ou seja para a produção do espaço urbano e seus serviços. O ramo industrial a ser mais beneficiado é justamente a construção civil, um dos segmentos produtivos tecnologicamente mais atrasados no Brasil, atrazo esse explicado a luz do papel secundário que lhe tem sido conferido nas prioridades nacionais e por razões derivadas da estrutura social.

Não basta no entanto detectar as prioridades de incentivo e investimentos que no quadro político brasileiro apresentam um aspecto social: a consolidação democrática depende do atendimento ' as necessidades básicas do povo e essas como vimos são para a maioria, as urbanas.

É preciso ter-se poupança para investir. Onde está a poupança nacional, que, face a dívida externa que nos estrangula temos que utilizar da melhor forma possível? Tem se analisado de forma parcial os caminhos por onde anda a nossa poupança e sistematicamente tem se evitado, a não ser em alguns círculos intelectuais ' e populares, analisar um dos seus descaminhos mais importantes, através do qual se esteriliza uma enorme parte de nossa riqueza poupada ao consumo. É a especulação imobiliária que através de uma ' formulação anacrônica anti-capitalismo avançado da propriedade do solo, permite aos seus proprietários, pelo poder de barganha que possuem no mercado não concorrencial da terra, atraírem para si uma valorização produzida pelo trabalho de terceiros. É tão disseminada essa prática no Brasil, embora exercida conscientemente ' por uma minoria de brasileiros, que para se ter uma idéia de seu montante basta dizer que mais da metade do espaço urbano no Brasil é mantido vazio, pelos seus proprietários, a espera de valorização.

Por outro lado, outra fonte importante de ganhos especulativos fundiários urbanos, é uma verticalização excessiva que supera a capacidade da infraestrutura instalada de serviços urbanos e que valoriza os terrenos onde ocorre, exige a sua substituição por outra de maior capacidade e a conta de seu custo é jogada por sobre todos os demais cidadãos através de impostos e taxas, que constituem os fundos públicos utilizados para essa expansão dos serviços.

Estão não é que apenas se esterelize poupança retirando-a do circuito produtivo, na medida que recursos ficam girando numa verdadeira "ciranda" urbana no funcionamento desse processo. O espaço das cidades se distorce, amplificando os problemas urbanos mencionados no início: o atendimento da classes populares é enormemente dificultado pelo encarecimento dos serviços urbanos mais extensos, decorrente dos vazios urbanos na periferias das cidades. E, em sua área central, os custos crescentes dos congestionamentos e da substituição muito cara dos equipamentos urbanos superados em sua capacidade pelo adensamento excessivo, absorve os poucos recursos públicos como é o caso exemplar o túnel para automóveis de 6 Km de extensão que Jânio Quadros, quer construir em São Paulo ao custo, de 500 milhões de US\$, absurdo por seu valor e finalidade, pois apenas agravará o congestionamento no seu centro e da Avenida 23 de maio, uma das mais importantes radiais da metrópole, contrariando todas as diretrizes urbanísticas definidas desde os anos 50, ao ampliar o seu defeito básico: a rádio concentricidade do seu sistema viário básico.

A distorção do espaço urbano provocada pela especulação imobiliária, desequilibrando-o através de áreas centrais congestionadas e periferias rarefeitas encarece não apenas os serviços urbanos mas tudo que é produtivo nas cidades: seus produtos industriais, o comércio e os serviços. Encarece a mão de obra pelo custo de atendimento ao trabalhador para as suas condições básicas de vida, que exigirá, por exemplo salário maior para poder pagar mais caro o transporte urbano, cujo acréscimo não ampliará os lucros do empresário privado dono da empresa de ônibus urbanos, pois este tem um gasto maior com o congestionamento central e com as distâncias maiores percorridas nas periferias das cidades, mas será ganho em última instância pelo especulador imobiliário, que parasitariamente provocou uma supervalorização com sua atitude anti-social.

Por essa análise, aqui resumida, ve-se o enorme arco de alianças possíveis para se superar o gigantesco atrazo representado por nossa dívida social. Trabalhadores e empresários não especuladores, que constituem a maioria do povo brasileiro, tem hoje essa possibilidade política.

Aos cevados nos ganhos do clientelismo político onde uma minoria obtem lucros fabulosos e o povo é enganado pelo engôdo da obra isolada que nunca atende realmente o que o povo precisa, mas apenas empurra com a barriga a solução verdadeira e completa para distante e não se sabe quando futuro, não interessa alterar o processo do desenvolvimento nacional e nem portanto o processo pelo qual o espaço de nossas cidades é produzido, apropriado e consumido.

É preciso manter o povo na ignorância desses processos sociais mais gerais para mante-los atrelados a esse processo político dos favores controlados pela, infelizmente, ainda maior parte da classe política brasileira.

De nossa parte, como cidadão, cabe fazer o contrário. Em toda a oportunidade que se nos apresenta nos cabe mostrar o outro caminho. Talvez uma saída esteja em partir de onde o povo está: em uma visão atomizada da realidade. Partir da realidade dos seus lugares de moradia, buscando construir uma visão mais integrada dos problemas, através daquilo que se pode chamar de planejamento de bairros, talvez seja um caminho que dê muitos frutos. Na Nova Constituição Federal e em leis subsequentes, talvez conquistemos instrumentos nessa direção. E a nossa esperança.

A análise a partir de problemas setoriais como do saneamento básico, transportes e mesmo habitação, permite que também se desenvolva uma análise globalizante já que na realidade essas questões se apresentam interligadas, o que permite, ao analisá-las, passar-se de uma para outra e chegar-se a uma visão integrada e geral (ou globalizada, como estamos chamando). No entanto, dada o vício das visões estanques das especialidades profissionais reforçadas pelo conhecimento universitário científico especializado, tal exercício é mais difícil para um leigo. Por isso entendemos que o bairro, por sua dimensão pequena, permite iniciar-se uma análise desde o início globalizada, construindo-se pouco a pouco a partir dela uma visão dos processos urbanos determinantes da produção, apropriação e consumo dos espaços das cidades.

III₂ - Como puxar uma análise globalizante dos problemas da cidade, a partir dos problemas dos bairros?

Como afirmamos antes o planejamento de bairros não se justifica apenas a nível local. Ele deve ser visto como uma via para a compreensão dos problemas gerais da cidade e de como estes se interligam aos problemas do país. Mesmo porque, não se conseguirá resolver plenamente os problemas de um bairro desligando-o do contexto maior onde se situa.

Vejamos isso através de um exemplo:

Os atropelamentos estão aumentando em ocorrência em todos os bairros das grandes cidades e em alguns bairros das médias. De frente com o aumento dos acidentados inclusive com muitas mortes, a reação da população tem sido no sentido de pressionar as autoridades para a implantação de sinalização de tráfego redutora de velocidade do tráfego e, mais comumente, reinvidicando uma solução drástica: a implantação de valetas ou lombadas atravessando os fluxos de tráfego.

As autoridades tendo em suas cabeças apenas uma preocupação com a manutenção com o fluxo de tráfego, relutam muitas vezes em implantar esses redutores físicos de velocidade. A população impaciente, muitas vezes, implanta a revelia das autoridades tais equipamentos ou fecha a circulação viária em horas de grande movimento, para conseguir chamar a atenção da população e da administração pública para as suas necessidades.

Podemos chamar esse processo de primitivo. Uma sociedade estruturada, em sua organização social, e político-administrativa, deve encaminhar essas questões da forma diferente. As autoridades estaduais e/ou municipais encarregados do disciplinamento do trânsito devem procurar se antecipar aos problemas de conflitos entre o fluxo de tráfego de veículos com o de pedestres.

Essa postura antecipativa poderia se dar desde a formulação de diretrizes urbanísticas para abertura de loteamentos, hierarquizando vias, alocando adequadamente os equipamentos, sociais públicos locais (escola, creche, posto de saúde e praça), conforme os princípios urbanísticos anunciados, e definindo um zoneamento de usos sem polos geradores de tráfego no "miolo" tranquilo do bairro.

Nos bairros em fase de crescimento a partir do loteamento inicial, seriam estudadas as alternativas viáveis para se hierarquizar vias, separando o sistema em vias estritamente locais sem tráfego de passagem e em vias de interligação interbairros, como canais de tráfego exclusivo, contendo as linhas de ônibus quando for o caso.

Essas, as linhas de ônibus, devem se situar apenas nas vias de interligação interbairros, pois seu ponto de embarque são convites a instalação, nas proximidades, de comércio e serviços.

A relocação de equipamentos sociais públicos como escolas, creches, posto de saúde e áreas de esportes e lazer, se verificada uma necessidade de mudança por estarem mal localizados, isto é, se estiverem em uma posição que obrigue os seus usuários a atravessar as vias de interligação, deve ser muito bem pensada, face aos custos que obrigará a se ter, e os benefícios que poderão advir da nova localização. Entre os benefícios, como já analisado, poderá ocorrer a venda com lucro do imóvel mal localizado, enquanto equipamento social, mas bem localizado enquanto possível transformação de uso para comércio e serviço.

Uma vez essas análises tendo sido feitas e chegando-se a conclusão que o fluxo pesado de tráfego deve ser confinado em algumas poucas vias, as que são de interligação de bairros, é certo que ocorrerá um conflito com moradores de fora do bairro e que utilizam as vias do bairro como vias de passagem "encurtadoras de caminho", ou como alternativas às vias de interligação congestionadas.

Se esses "atravessadores de bairro" forem impedidos de atravessá-lo através das citadas medidas urbanísticas, se sentirão prejudicados e provavelmente farão pressão junto as autoridades e moradores de bairro para que não implantem as medidas anunciadas com o objetivo da sua tranquilização.

Chamados a um debate conjunto, levantar-se-á o argumento que diz que se esse "atravessador" quer ter o direito de atravessar o bairro dos outros, intranquilizando-o, terá que admitir que atravessem o seu próprio bairro, intranquilizando-o, prejudicando a sua própria qualidade de vida, e vice versa, será mostrado ao atravessador que se ele concordar em não atravessar o bairro dos outros, ganhará o direito de exigir que não atravessem o seu, obtendo a qualidade de vida daí decorrente.

No entanto, se as vias de interligação entre os bairros já estiverem saturadas de tráfego ou em situação próxima disso, o "atravessador" argumentará que na realidade ele não tem a opção de

não atravessar o bairro dos outros, pois isso é uma necessidade face ao congestionamento das vias estruturais de conexão.

Ele mesmo logo concluirá que a qualidade de vida nos bairros de moradia, decorrente da sua tranquilidade ambiental, está na dependência de solucionar-se a circulação inter-bairros. Tal circulação só poderá ser melhorada em sua vazão mediante duas iniciativas: ampliação dos canais viários ou alternativamente ou simultaneamente, aperfeiçoamento do sistema de transportes coletivo.

Por outro lado, as densidades de ocupação do solo, assim como o tipo de uso do solo, se constituído por polos geradores de tráfego ou não, em cada bairro, podem funcionar como ampliadores ou redutores do volume de tráfego no interior de cada um e nas vias que os conectam entre si.

Dessa forma chegamos, a partir da análise das soluções para o problema dos atropelamentos crescentes em cada bairro, primeiro na discussão das formas de organização interna de cada um e em seguida ou até simultaneamente, as formas de organização das interligação dos bairros entre si.

Pois bem. Essas questões relativas a estruturação do espaço da cidade, que são, onde localizar os usos habitacionais, de comércio e serviços e os industriais; com que densidade ou intensidade e como liga-los entre si por um sistema de circulação, é o essencial a ser definido em um Plano Diretor Urbanístico, de uma cidade.

Só que nascida a análise a partir das condições concretas de cada bairro, um número grande de cidadãos, estará em condições de ter posição consciente sobre os problemas de suas áreas de moradia e sobre os problemas do conjunto da cidade. Isso por que através dessa abordagem os assuntos fluirão naturalmente em uma sequência globalizante, e os planos urbanísticos de conjunto de uma cidade poderão deixar de ser "caixas pretas" abstratas, que apenas os iniciados tomam conhecimento, dentre eles os "lobbies" imobiliários, que muitas vezes, quando atrasados na formulação dos seus interesses, buscam tirar proveito da especulação imobiliária.

O exemplo mostrado, pode ser multiplicado muitas vezes, partindo da questão dos atropelamentos e podendo levar a análise da questão das propriedades entre o transporte individual e o transporte coletivo, relacionando-as alternativas de estruturação do espaço urbano a nível local a a nível do conjunto de cada cidade.

Poderemos ainda por exemplo, partir da análise dos padrões de ocupação do espaço de moradia, o que os arquitetos chamam de tipologia habitacional (se preferimos casas, térreas sobrados, prédios altos, médios ou baixos, prédios horizontais ou escalonados, etc.). A partir daí podemos discutir o tamanho do bairro de moradia, como organizar o fluxo de veículos internamente, onde estacioná-los, a localização dos equipamentos sociais, e do comércio e serviços em função do nível de renda dos moradores e dos hábitos da sua preferência. É possível a partir desse novo patamar-chegar as questões maiores de como estruturar a cidade, percebendo os interesses em jogo dos que ganham com a propriedade da terra urbana, os que perdem com ela. Com isso chegaremos ao processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, numa sequência lógica e natural. Vae se verificar que é necessário modificar-se esse processo a partir dele mesmo, percebendo como ele já está se transformando dentro da lógica maior da transformação do capitalismo.

A riqueza desse processo participativo é assim imensa.

Os agrupamentos políticos que souberem conduzir esse processo no sentido dos interesses da maioria ganharão grande apoio público.

Os cidadãos mais conscientes contribuirão não apenas para a melhoria imediata de sua qualidade de vida, contribuirão também para uma tarefa maior: aprofundamento e consolidação da nossa ainda incipiente democracia.

III₃ - As implicações políticas do planejamento de bairros

Os movimentos sociais urbanos dos trabalhadores no Brasil têm centrado suas lutas inicialmente para a obtenção de escolas e em seguida para a completação urbanística dos seus bairros de moradia. Organizam para isso associações de moradores e fazem suas listagens do que o bairro precisa (e muitas vezes para uma só rua) e passam a levar essa lista para os governantes encarregados de prover tais serviços urbanos, divididos nas várias repartições (que nome bem dado) municipais, estaduais e até federais.

Mais recentemente, a redução salarial associada ao agravamento da especulação imobiliária e com o aumento dos custos dos bens de consumo em geral, mas especialmente com o aumento dos custos de construção, provoca o desenvolvimento dos movimentos sociais ligados a moradia. Estes se fazem visíveis por ocupações de terras públicas e privadas pelos mais pobres, por pressões junto aos órgãos estatais para regularização de ocupações e de loteamentos clandestinos, por reivindicações de que o Estado construa habitações populares subsidiadas ou ao menos ofereça loteamentos populares infra-estruturados a preços também subsidiado. Aqueles que pagam aluguel lutam pelo seu congelamento. A luta pela obtenção de moradia está se tornando tão dura que está desaparecendo a crítica à qualidade dessas mesmas habitações ou a crítica ao mau urbanismo dos conjuntos habitacionais.

Os movimentos de classe média lutam para preservar ou ampliar a qualidade de vida urbana representada por bairros com mais verde, menos tráfego, com paisagem que agrada aos olhos e sobre tudo sejam tranquilos e seguros.

Raramente alguns desses movimentos luta explicitamente por uma organização melhorada do conjunto da cidade. Essa questão vem a tona de forma indireta quando se questiona os congestionamentos crescentes nas vias da cidade e a qualidade em deterioração dos sistemas de circulação urbana. Mas quando se reivindica melhorias quanto a circulação, a reivindicação quase sempre permanece isolada, como por exemplo para mais uma linha do metrô, uma nova avenida, uma nova ponte, mais troleibus, mais frequência dos ônibus, ônibus melhores e mais novos e tarifas mais baixa.

É realmente difícil pensar no conjunto de uma cidade grande. É muito difícil consegui-lo para uma metrópole, especialmente se esta é sub desenvolvida. Mas não é impossível e existem órgãos estatais e universitários que deveriam todo o tempo estar fornecendo à população as informações e análises atualizadas globalizantes ,

segundo diferentes visões do mundo, que permitissem ao cidadão comum inteligente e interessado, que somam milhões de pessoas, formar o seu ponto de vista sobre o conjunto da cidade, naquilo em que lhe afeta a vida. Mas a prática política comum, tem sido o clientelismo ou seja o político buscar cativar apoio do cidadão mediante obras espetaculares (nem sempre úteis como o túnel de Jânio sob o Rio Pinheiros e o Parque Ibirapuera), ou mediante atendimentos específicos a reivindicação isolada. Dessa forma, as incomodas análises e avaliações de conjunto, de porque surgem os problemas, que poderiam através de uma consciência política mais completa e abrangente, levar a mudanças mais estruturais da sociedade e que incluíssem, portanto uma séria avaliação da validade das soluções propostas, especialmente a análise da insuficiência das ações isoladas, que ao adiar a solução para a maioria dos cidadãos, em geral agrava ainda mais os problemas, são evitadas ou dificultadas.

Nesse contexto o planejamento de bairro ao colocar a problemática do trânsito local, a da localização de equipamentos sociais (escolas de 1º e 2º grau, creche, posto de saúde, praças, posto de bombeiro, delegacia de polícia, etc) e da ocupação e do uso do solo, do seu parcelamento e do seu zoneamento, fará naturalmente o cidadão raciocinar que a solução dos problemas de seu bairro tem uma dimensão local e tem uma outra supra-local, ou seja, quanto ao conjunto da cidade.

Discutir assim o que é qualidade de vida na cidade através da discussão do que é a unidade de vizinhança, é um ponto de partida promissor.

A doutrina urbanística, de forma muitas vezes ingênua, propôs que a unidade de vizinhança garantiria uma vida confortável e feliz para todos os seus moradores, desconhecendo em suas formulações as enormes diferenças de capacidade aquisitiva, especialmente nas sociedade, socialmente mais desiguais, do mundo capitalista, como é o caso do Brasil. Ela propôs no entanto alguns princípios que me parecem válidos para todas as faixas de renda:

- 1º uma moradia de ambientação tranquila no seu entorno depende do tipo e do fluxo de tráfego que lhe dá acesso.
- 2º morar tranquilamente e de forma socialmente mais rica depende também da possibilidade de interação social com seus vizinhos, embora o grau dessa interação possa variar desde contatos casuais de tipo secundário (como os definem os sociólogos) próprios da grande cidade, até os contactos de amizade mais profunda e duradoura (chamados por eles de primários)

A necessidade de se prever certos serviços urbanos para crianças, idosos e mulheres prenhes ou com filhos pequenos, em escolas, creches, postos de saúde, praças verdes e de recreação e mesmo, em menor importância, para adultos masculinos, de forma a evitar a violência dos atropelamentos e das poluições sonoras e do ar, levou a se pensar esquemas de arranjo espacial que separassem o tráfego de pedestre entre a moradia e esses equipamentos, do tráfego dos veículos automotores. A primeira mais famosa solução foi a de Clarence Perry em 1929, ao conceber a unidade de vizinhança: "As crianças não deverão nunca necessitar cruzar uma rua principal de tráfego quando forem para a escola.

Se não for por outra razão, as ruas das áreas residenciais deveriam rigorosamente excluir o tráfego de passagem. Outra razão para dirigir o tráfego de passagem para fora da vizinhança é para definir limites para o distrito, dando para ele uma "clara identidade na consciência dos moradores".

Brasília adotou, em 1950 quando foi concebida por Lucio Costa, o conceito de unidade de vizinhança, com as suas 4 superquadras de 3.000 habitantes cada.

A dificuldade maior a ser enfrentada está não nas diretrizes urbanísticas a serem fornecidas ao loteador para que adote a solução das unidades de vizinhança (embora isso não seja feito, ao que sabemos, em nenhuma cidade brasileira, a não ser na que planejamos e está em implantação no Mato Grosso, Matupá, por iniciativa do grupo Ermínio Ometto).

A dificuldade se encontra na transformação, de loteamento, de origem em geral clandestina, consolidados, em bairros de vizinhança.

Mas tal possibilidade existe como temos verificado em inúmeros estudos e iniciativas em curso em São Paulo (como a da Vila Madalena).

Mas isso já é uma outra história que fica para uma outra oportunidade.

Veja-se uma discussão sobre essa questão em nosso livro.

"Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos", Nobel, São Paulo, 1989, pág. 113-127.

IV - A organização do processo de planejamento municipal

Dentro de uma perspectiva democrática através da qual se queira paulatinamente dar poderes ao cidadão organizado politicamente, o planejamento urbano municipal pode ser uma das ferr

mentas utilizadas com esse objetivo. O Plano Diretor será uma das peças básicas desse processo de planejamento.

Antes analisaremos de uma forma mais geral quais devem ser os documentos registradores do processo de planejamento dentro de um Estado conduzido democraticamente.

A democratização em curso da sociedade brasileira coloca a questão da revisão do processo de planejamento institucionalizado na estrutura político-administrativa do Estado, e da prática do planejamento técnico-burocrático decorrente.

A crítica das instituições passa fundamentalmente pela análise de sua capacidade de representar democraticamente os interesses sociais em jogo, levando em conta a estrutura formal instituída e a estrutura real estabelecida de fato pela prática político-administrativa.

O processo de formulação constitucional que estamos passando está propiciando uma discussão em todo o Brasil dessas instituições.

Nosso objetivo neste texto é colocar tal revisão a partir da perspectiva de quem atua na formulação da ação, planejada ou não, do Estado.

Se nosso objetivo é criar condições para se ampliar a possibilidade de compreensão e controle da transformação social por parte da sociedade civil, por um controle social amplo, que inclua adequadamente as maiorias populacionais no processo decisório, de forma a garantir-lhes peso político correspondente, devemos encarar esta questão em duas instâncias: no interior do aparelho do Estado, primeiramente no âmbito de cada nível de poder, como também, em seguida, na relação entre os níveis de poder, colocando-se as necessidades da reformulação dessas instâncias para captarem melhor as realidades sócio-econômicas e políticas que se apresentam como questões no Brasil. Em segundo lugar, é necessário considerar as relações entre o aparelho do Estado e a sociedade civil, isto é, quais canais podem os movimentos sociais se utilizar para influírem nas decisões do Governo, incluindo os poderes executivo, legislativo e judiciário.

Essas questões se entrelaçam à questão da tendência em nossas sociedades capitalistas, exarcebada nos momentos em que o regime político se torna autoritário, da dicotomia entre o saber e o fazer ou entre a concepção e a execução. Tal questão perpassa a organização político-administrativa estatal, dicotomizando-a em instâncias de decisões e instâncias de execução e modernamente de instâncias de planejamento, que não necessariamente coincidem nem com

as de decisões e nem com as de execução (instituições para "inglês 'ver").

A prática política brasileira é a da utilização pela administração, dos projetos e decisões pontuais de todo tipo, com o atendimento atomizado das demandas sociais, inclusive das necessidades do capital, com raros momentos de atendimento em conjunto, nesse caso só ocorrendo quando se trata de atender aos reclamos do capital.

O que se vê é a setorização do poder entre os órgãos executivos que puxam para si as decisões, setORIZANDO-as às vezes em planos, programas ou projetos setoriais ou simplesmente listando projetos resolvidos sem pré-programação nem ao menos para um período administrativo.

Nesse caso, a atuação dos que detêm a capacidade maior decisória que são os chefes do poder executivo federal, estadual e municipal, nos períodos autoritários, amplia seu poder, centralizando ainda mais as decisões, por alterações no processo decisório, alterando estruturas decisórias ou desautorizando setores das instâncias inferiores na hierarquia decisória, nesse caso invalidando organogramas, parcial ou totalmente.

Essa mesma prática política, que é denominada de clientelismo pelas ciências sociais, conduz à escolha de determinadas áreas (ministérios, secretarias, autarquias e empresas) para a concentração de poderes decisórios, de forma a aumentar-lhes a capacidade de praticar o clientelismo político, de forma a tentar obter a eleição dos detentores desse poder, ao fazer favores a partir do domínio de uma parcela da "máquina governamental.

Todas essas práticas destroem ou ao menos dificultam a capacidade de reunião e organização das informações de uma forma globalizante periódica e permanente, que permita montar um quadro de referências explicativo da realidade sobre a qual o Estado intervém. As informações não são guardadas e são todas muitas vezes vistas como de propriedade do técnico encarregado do projeto, que as leva para casa se quiser ou as mantém em seus arquivos pessoais, não dando acesso a outros setores do Estado e muito menos à entidades da sociedade civil.

A organização político-administrativa que decorre dessa prática política é atomizada enquanto poder e enquanto informações que gera, contrapondo-se totalmente a qualquer iniciativa de planejamento globalizante, aceitando, quando muito, um planejamento setorial que, muitas vezes, na maioria, não passa de um rol de projetos.

Uma administração que visa institucionalizar uma forma democrática de decisão que busque contribuir para uma desalienação crescente da sociedade civil procurará, no mínimo, produzir informações e análises globalizantes da parcela de realidade de sua responsabilidade.

Procurará ainda, dentro do aparato político-administrativo de sua responsabilidade, gerar condições de se produzir uma compreensão globalizante, que possibilite uma decisão mais abrangente, que permita compreender-se os interesses em jogo, o que é fundamental e essencial para um processo decisório que quer ser democrático.

Para isso criará fluxos de informações intersetoriais regulares, de forma organizada, de modo a uma globalização progressiva da capacidade de formulação das alternativas de ação do Estado, as políticas públicas e os planos, programas e projetos a elas entrelaçados, dando acesso a essas informações à sociedade civil.

Os produtos de um processo de planejamento democrático, documentos que traduzem os compromissos políticos assumidos pelo Estado diante da sociedade, serão tão mais democráticos, quanto mais explícitos forem quanto as implicações sociais dos seus objetivos, como quanto aos meios que mobiliza e que interferência propõe nos processos sociais, e quanto mais tiverem sido discutidos e aprovados pela sociedade.

O denominado de "política" é o documento mais abrangente que deve conter os objetivos que se quer atingir, os meios que mobiliza (que são obviamente o mínimo que qualquer documento de planejamento deve conter), mas deve conter o impacto previsto sobre a sociedade medido não apenas em termos dos custos e benefícios para ela, por classe e grupo social, para possibilitar se medir a sua contribuição à justiça social e não apenas à acumulação da riqueza, mas deve conter o que usualmente não contém: uma análise da causalidade dos fenômenos sociais sobre os quais se quer agir, pois só o conhecimento pela sociedade dessa causalidade permitirá a escolha das variáveis sobre as quais a sociedade quer agir, de forma a potencializar as formações sociais desejadas. Dessa forma os documentos "políticas" não devem conter apenas os objetivos e os meios com eles coerentes, mas também e principalmente o seu impacto nos processos sociais que se quer alterar, que devem no documento ser explicitamente expostos.

Os documentos que contituem os "planos" enfeixam conjuntos ordenados de programas e projetos (para execução em um período administrativo, em geral) e tem uma natureza mais fechada no tempo, no espaço

e quanto as variáveis sociais que abrange.

Constituem Planos de desenvolvimento regional fundados em uma Política de desenvolvimento regional; Planos de desenvolvimento urbano de uma região ou de um Estado baseados na "política" respectiva, e Planos de desenvolvimento de uma cidade, baseados na "política" respectiva ou, planos setoriais baseados também nas "políticas" respectivas:

Quanto aos "programas", "projetos e componentes" não devo me estender porque tais documentos, são bastante conhecidos.

O "orçamento" é um documento que se refere a destinação apenas dos recursos financeiros, e deve ser pensado, dentro desses limites. Portanto, não substitue a necessidade da existência do conjunto completo de documentos Políticas; Planos, Programas, Projetos e Componentes. O orçamento clientelista é o que garante quanto muito a repartição das fatias do bolo orçamentário para os setores mais influentes sem maiores especificidades, deixando margem à barganha clientelista para todo restante e para esses mesmos setores. O orçamento não pode deixar de ser uma soma de "componentes" "projetos" e "programas", com compromissos para um ano (orçamento anual) ou vários anos (como o nosso orçamento pluri-anual tão desprezado pelo clientelismo político porque lhe reduz espaço de barganha, se for seriamente conduzido).

É claro, que um orçamento ganhará legitimidade política se for baseado em "componentes", "projetos" e "programas" os quais tiverem utilizado de técnicas de análise de impacto social, que por sua vez tiverem sido discutidas no interior do poder executivo e do poder legislativo, com participação da sociedade civil, e por eles aprovados. Mas sem os documentos que revelem os compromissos sociais de um governo, pouco se terá avançado na direção de um governo democrático.

O governo só é democrático se expõe suas entranhas e só o fará se registrar e documentar seus atos e os mantiver com acesso facilitado à sociedade civil. Por outro lado só se conduzirá com apoio social, se souber captar as transformações sociais que a sociedade deseja e, só o fará se incorporar os conhecimentos sociais que a sociedade vai produzindo na forma das ciências sociais, além do conhecimento do saber popular, num debate incessante entre Estado e sociedade.

Terá porisso que organizar sistemas de informações voltados para o processo decisório que implicam em sistemas de registros de seus atos e dos processos sociais.

Tais sistemas sob pena de se perderem em documentações volumosas e estéreis terão, todo o tempo, de serem definidos pelos formuladores de políticas, porque são eles que estão definindo as variáveis sociais a serem consideradas na ação do Estado e sabem porisso quais são realmente as informações necessárias.

Um governo só se democratizará se rever suas instituições que se formarem no embate dos interesses em jogo, onde sempre prevaleceram os interesses de grupos e o atendimento clientelista, e portanto atomizado das demandas populares.

É preciso criar instâncias globalizantes no interior do Estado que interajam com as instâncias globalizantes dos interesses da sociedade, que a própria sociedade vai gerando, quanto mais se conscientiza dos processos sociais que a estruturaram.

Os órgãos de planejamento globalizante como os de planejamento urbano se inserem nessa problemática.

A questão de como estabelecer um relacionamento entre os que formulam e os que executam é a questão chave. É preciso todo o tempo buscar quebrar a dicotomia entre o fazer e o pensar em todas as instâncias da sociedade e portanto inclusive no interior do Estado.

Os órgãos centrais devem ter assim não apenas a capacidade de formulação mais geral, mas também ter a incumbência de coordenação executiva.

Em conclusão podemos afirmar que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de uma cidade ou conjunto de cidades interdependentes, poderá estar organizado usualmente como um mixto de um documento do tipo Política, como exposto, com as estratégias mais gerais de desenvolvimento, e o do tipo Plano, como metas específicas quantificadas no tempo, no espaço e quanto aos recursos necessários, com a sua disponibilidade discutida e definida.

Se a tendência for a de reduzir-se o Plano Diretor a uma mera peça urbanística tradicional, com metas claras de carácter espacial, deve-se lutar para que paralelamente se defina um compromisso político das forças em presença, quanto as estratégias mais gerais de desenvolvimento da cidade, cujo documento registrador poder-se-ia chamar de Política Global de Desenvolvimento e de Melhoria da Qualidade de Vida. Nas grandes cidades a divisão dos documentos de planejamento básico em dois grupos, o da Política Global

como mencionado e o do Plano Diretor de caráter mais urbanístico, pode fazer sentido na medida que isso contribua para a compreensão das questões em jogo, facilitando o debate e a aprovação políticas. Defendemos essa opção para a cidade de São Paulo, e a praticamos quando fomos dela seu Secretário do Planejamento de 1976-81, quando produzimos o documento Política Global, então publicado.

O Plano Diretor e a Política Global quando for o caso, devem ser entendidos assim como os documentos que enfeixam o compromisso político que as forças sociais da cidade chegaram, naquela etapa da sua aprovação. É como se fora a Constituição Urbanística da Cidade. Sua revisão deve exigir quorum qualificado na Câmara Municipal, para que suas diretrizes expressem sempre as forças políticas majoritárias. Essa mesma regra garantirá maior estabilidade a essas diretrizes, pois não será fácil modifica-las. O processo social que dá origem ao plano continuará seu caminho e produzirá revisões no Plano, toda vez que as forças políticas majoritárias, e só elas, o exigirem.

Essa é a continuidade do processo de planejamento que se pode desejar, porque baseada nas forças políticas, democraticamente ouvidas através da palavra final da Câmara Municipal, eleita para isso, ouvidas as forças sociais intermediárias, através de organismos próprios para isso constituídos a nível de bairro, de região, e do conjunto da cidade.

Deve-se garantir através de regra estabelecida na Lei Orgânica do Município que a desobediência ao Plano Diretor e a Política Global constitua crime. A definição do crime urbanístico como figura de nosso código penal depende da lei federal, como a que o deputado Raul Ferraz apresentou ao Congresso Nacional recentemente sob o nº 2191, da qual somos o coordenador técnico.

Uma prefeitura deve se organizar para produzir as propostas de Plano Diretor. Como a implementação desse Plano exigirá muitas gestões, o órgão planejador deve permanentemente, pormenorizar o plano e revisá-lo, para sugerir ao executivo, e ao legislativo e aos foruns representativos da sociedade civil, propostas para a sua atualização quando for o caso.

Esse órgão planejador urbano deverá ter o papel de articulação inter-setorial dentro das prefeituras, contribuindo para desenvolver uma visão globalizante da cidade, que deve ser a visão de um prefeito não clientelista. Esse órgão planejador assessorará o legislativo e a própria sociedade civil organizada em foruns, com sua visão globalizante, contribuindo por sua vez para que o povo

em geral desenvolva sua capacidade de enxergar o todo a partir das partes.

O fornecimento das informações a população, praticando uma Prestação de Contas por objetivos Sociais através de indicadores sistematizados, que mostrem um Plano de Governo que execute o Plano Diretor, através das normas de ordenação do desenvolvimento urbano e dos gastos públicos que implementem obras e serviços, que implementem obras e serviços portanto se utilizados orçamentos anual e pluri-anual, é condição fundamental para que se torne possível aferir-se a qualidade de um governo municipal. Pode tornar-se assim transparente a ação do Estado e com isso tornar efetiva a participação popular no processo decisório estatal, aproximando Nação e Estado, povo e governo, quebrando assim a longa tradição dos Estados como propriedade de uma classe política que dele se utiliza para benefício próprio e dos seus apaniguados.

V - A ordenação do espaço interno das cidades

Temos que distinguir claramente dois casos: o das cidades novas, projetadas a partir de um espaço rural (ou sobre o mar, lago ou rio) e os das cidades existentes, com uma história já vivida. As novas oferecem toda a liberdade criativa para o urbanista, que as forças sociais encomendadoras quizerem e puderem oferecer. Usualmente esses encomendadores são poucos indivíduos com poderes para isso, especialmente quando a iniciativa é do setor privado. As existentes dependerão do complexo jogo político historicamente estabelecido, como vimos. Devemos buscar no debate do Plano Diretor e do Planejamento de Bairros a ele conexo, explicitar o mais possível a análise das alternativas de estruturação urbana. Essas alternativas basicamente dependem da relação uso do solo-transporte, pois a questão chave é a de dár-se, em nosso país extremamente carente de recursos, o maior aproveitamento possível a infraestrutura urbana instalada, especialmente a que custa aproximadamente 70% do total dos custos públicos de urbanização: a de circulação (sistema viário + sistemas de transporte). Assim a estruturação do espaço urbano e os padrões de assentamento do espaço edificado devem ocorrer das análises políticas que envolvam os custos e benefícios sociais, para cada camada social, da implantação de sistemas onde predominem o transporte coletivo de passageiros versus aqueles onde predomine o transporte individual.

Dessa discussão deve nascer a estrutura urbana escolhida pelas forças sociais majoritárias. As doutrinas urbanísticas, serão fontes inspiradoras de modelos alternativos de como devem ser as cidades.