



## AS ILUSÕES DO PLANO DIRETOR

VILLAÇA, FLAVIO JOSÉ MAGALHÃES.

AGOSTO, 2005

DIVULGADO PELA INTERNET

[HTTP://WWW.USP.BR/FAU/FAU/GALERIA/PAGINAS/](http://www.usp.br/FAU/FAU/GALERIA/PAGINAS/)

INDEX.HTML

Sarah Feldman

### PLANO DIRETOR E PODER POLÍTICO

Como docente, pesquisador e urbanista atuante em órgãos públicos ou como conferencista, Flavio Villaça nunca ocultou que não se ilude com o alcance dos planos diretores elaborados nem com a idéia de plano que se constrói no Brasil depois dos anos 30. Sua postura crítica sobre o tema foi cravada no texto “Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil”, divulgado em uma primeira versão, em 1994, no 3º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, em São Carlos (no qual o autor distribuiu, pessoalmente, cópias xerox aos participantes) e publicado em 1999. Naquele texto, para além da crítica, e certamente contagiado por iniciativas em algumas administrações municipais pós-constituição de 1988, quando, pela primeira vez, inclui-se um capítulo dedicado à política urbana, Villaça vislumbra uma inovação no planejamento urbano na década de 90 – “o início do seu processo de politização”, e coloca o plano diretor para São Paulo elaborado durante a gestão de Luiza Erundina como “inovador”, por eleger “a terra urbana, a terra equipada”, como seu “grande objeto”, e por se adequar “aos limites do poder municipal”. Coloca, ainda, a aprovação do Estatuto da Cidade como a frente mais importante para a luta pela reforma urbana e para credibilidade de eventuais planos diretores<sup>1</sup>.

Quase dez anos depois, em um contexto de Estatuto da Cidade aprovado, de um Ministério das Cidades criado e de uma campanha de elaboração de planos diretores participativos em curso, lança *As ilusões do plano diretor*, um texto que combina rigor científico e didática (como em toda sua produção), e a crítica tem como foco o conteúdo do Plano Diretor Estratégico (PDE) aprovado em São Paulo, em 2002, e o processo participativo que precedeu sua aprovação e a dos planos regionais. Para sua divulgação, Villaça recorre, dessa vez, à Internet.

Não podemos negar que seja instigante e intrigante mais esse gesto contundente do reconhecido urbanista e pesquisador. A justaposição do texto de 1999 ao atual me parece fundamental, pois são complementares, ao revelarem movimentos diversos em um curto espaço de tempo. Afinal, o que ocorre entre a Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001? e o que ocorre entre o plano (não-aprovado) de 1990 e o plano aprovado em São Paulo em 2002, para Villaça situar o último no universo dos planos irrealis e inexecutáveis?

(1) VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo. Edusp/FUPAM. 1999, p. 169-244.

São quatro as ilusões que estruturam o argumento de Villaça: a do plano de obras, a do zoneamento, a da participação popular e a do plano diretor. Esta última é definida como “*a Ilusão-Síntese de todas as outras*” (p. 90). A maior parte do texto se fundamenta em fatos – acompanhados pessoalmente pelo autor, como é o caso das audiências públicas do plano diretor e dos planos regionais – ou em entrevistas e matérias publicadas em jornais, além da lei do plano e do estatuto. É sobre esses fatos e documentos que Villaça desenvolve sua análise, à luz de conceitos e pressupostos teóricos que vêm construindo ao longo de décadas de vida acadêmica, fundamentalmente, sobre sua polêmica tese que a produção e reprodução do planejamento no Brasil, nos últimos 50 anos, cristalizado na figura do plano diretor, somente pode ser compreendida enquanto ideologia.

Não nos deteremos nessa polêmica, mas sobre a questão de fundo presente ao longo dos 11 itens compostos no livro: a relação entre plano diretor e poder político. Isso porque, em um contexto de mudanças, sem menosprezar, mas também sem mistificar avanços no âmbito dos novos instrumentos e do processo participativo, Villaça aponta permanências, discutindo esta relação em diferentes dimensões. Por um lado, indica a permanência da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, tanto no PDE como no Estatuto da Cidade. No primeiro, a permanência da visão tecnocrática está na exacerbação da crença nos poderes do plano, apresentado pela administração paulistana como o “*Messias*”, como “*a salvação da cidade*” (p. 13), propondo “*intervir em tudo, reparar tudo, sem qualquer seletividade*” (p. 23). No Estatuto da Cidade, na obrigatoriedade de elaboração e aprovação de planos em um prazo estipulado e no não-reconhecimento de um processo de planejamento ser mais importante que o plano. Segundo Villaça, os avanços do Estatuto da Cidade estão nos dispositivos sobre a função social da propriedade, nas penalidades ao proprietário de terrenos ociosos ou subutilizados e na força conferida ao plano diretor. A obrigatoriedade, “*se levada a sério, estimulará a reprodução xerográfica de planos, seu engavetamento e a atuação de profissionais inescrupulosos*” (p. 18).

A outra permanência mencionada é a equivalência entre poder econômico e poder político, por meio de análise dos debates e audiências públicas do PDE e dos planos regionais promovidos pelo Executivo e Legislativo, em São Paulo. Villaça demonstra, por dados empíricos, a condição urbana diferenciada do setor sudoeste – onde ocorre não a única, mas a maior concentração de camadas de alta renda, tanto na cidade como na região metropolitana de São Paulo. O papel desse setor da cidade vem sendo discutido pelo autor desde sua tese de doutorado de 1978, e a primorosa seqüência de informações atualizadas que o autor inclui nesse livro mostra, pelos mapas, como o desnível subsiste a qualquer indicador – do simples e tradicional dado de renda média por domicílio aos novos índices – de desenvolvimento humano, de vulnerabilidade social e mesmo de condições climáticas.

A análise dos debates e audiências públicas fundamenta-se neste desnível e no poder político que brota desse setor da cidade. O autor acompanhou o processo participativo em subprefeituras do setor sudoeste e dos extremos leste e oeste da cidade, além daqueles realizados na Câmara Municipal. Nesse processo, constata duas abismais diferenças – de atuação e de interesse – entre as minorias atuantes em debates e decisões públicas. A primeira diferença é entre a minoria que atuou no debate dos interesses da minoria e a ínfima minoria que compareceu e quase nada debateu sobre os problemas de interesse da maioria. A segunda se refere ao interesse pela pauta dos debates, constituída, segundo Villaça, por questões distantes das

demandas da maioria. Enquanto nas subprefeituras do setor sudoeste audiências chegaram a reunir 450 pessoas com vários técnicos da administração e vereadores presentes, com dezenas de pessoas fazendo uso da palavra e entrega de abaixo-assinados de entidades, nas subprefeituras dos extremos da cidade, no máximo cerca de 50 pessoas compareceram e os debates não aconteceram. O autor mostra que essas audiências públicas, definidas como “debates públicos formais”, foram apenas a ponta do *iceberg*, uma vez que outras formas de pressão – matérias pagas na imprensa, pressões diretas sobre vereadores e o Executivo foram muito mais poderosas que as audiências em sua influências nos planos. Como “*o que não aparece é muito maior do que aquilo que aparece*”, Villaça conclui que o processo participativo em São Paulo representou “*um avanço democrático muito pequeno*” (p. 53).

Dessas permanências citadas emanam inúmeras questões sobre o momento atual, podendo ser entendido como o segundo ciclo de elaboração de planos diretores no Brasil. A experiência do primeiro ciclo – o período em que planos diretores obtiveram financiamento por intermédio do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) – mostrou-nos que a elaboração de planos não tem sido nosso problema e independe de um processo de planejamento. Se houve fracasso no primeiro ciclo, a meu ver, foi na perspectiva do planejamento como processo. Apesar de, por exigência do Serfhau, órgãos de planejamento terem se constituído na mesma proporção dos planos, nesse período de Estado forte e centralizador se impôs a prática de elaboração de planos no âmbito das empresas de consultoria – fora das administrações. No processo recente, ainda que não tenhamos estatísticas, não é leviano afirmar que parcela significativa, senão a maioria dos planos continuam sendo realizados fora das administrações. Em tempos de Estado mínimo, de terceirização crescente de serviços públicos, de não-renovação de quadros estáveis nos órgãos de planejamento, o plano, ainda que participativo, parece estar sendo aceito de forma pacífica como atividade de consultorias, sejam elas exercidas por ONGs, OSCIPs, empresas, etc. No caso de São Paulo, embora o PDE tenha sido elaborado pelo Executivo, o órgão de planejamento não esteve imune às mudanças do papel do Estado, o que, sem dúvida, colaborou para sua ambigüidade entre avanço ao nível dos instrumentos e retrocesso em relação à concepção do plano de 1990.

No novo contexto, qual o papel do Estado (mínimo) no processo de planejamento? O que é um órgão de planejamento na perspectiva de um processo de planejamento politizado? Qual desenho institucional é necessário para incorporar um processo participativo? Qual o perfil do profissional urbanista para atuar em um processo de planejamento que ultrapasse a dimensão técnica?

*As ilusões do plano diretor* assume o importante papel de catalisador do debate dessas e de outras questões. No texto de 1999, ao mesmo tempo em que identifica um novo ciclo do planejamento urbano, Villaça afirma que o destino do planejamento urbano está ligado aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares, e que “*esse é um processo vagaroso, uma vez que, como diz Martins, nossa história é lenta pois é grande o poder do atraso*”<sup>2</sup>. Esse é o ponto de partida do livro agora lançado.

(2) In: VILLAÇA (1999, p. 241) . O autor se refere a MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.

---

#### **Sarah Feldman**

Docente e pesquisadora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Carlos, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Autora de *Planejamento e zoneamento. São Paulo, 1947-1972*. São Paulo: Edusp, 2005.