



Prefeitura do Município de São Paulo  
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

PLANO DIRETOR - Desafio para uma gestão democrática da cidade  
**RAQUEL HOLNIK**

A questão do planejamento urbano assumiu contornos diferenciados ao longo da história de nossas cidades. Ela aparece, pela primeira vez entre nós no início do século trazendo o tema do controle e modernização do espaço urbano. Naquele momento, o debate sobre a organização do espaço era travado em torno de princípios higienistas, formulados pelos médicos e da mecanização dos equipamentos urbanos, defendida pelos engenheiros e industrialistas. Tratava-se naquele momento de adaptar a cidade à indústria e às relações de trabalho assalariadas, produzindo ao mesmo tempo um padrão de civilidade e respeitabilidade burguesas que serviriam como referência para o estabelecimento de uma legislação edilícia e urbanística. Não há como negar um conteúdo marcadamente ideológico nesta definição de formas permitidas e proibidas de apropriação do espaço: o modelo de cidade, assim como o de casa, ou de rua, produzido então sob o pretexto de responder à necessidades humanas abstratas, teve como paradigma a segregação e diferenciação hierárquica dos espaços. A esta se associa imediatamente um diferencial de preço para o mercado imobiliário, que se encarrega de reiterar e reproduzir estes "padrões".

Indissociável ao nascimento de um modelo de cidade "legal" está a emergência do tema da cidade "clandestina", ou seja, dos setores do território urbano que se enquadram nos princípios estabelecidos na legislação.

A estas proposições iniciais de ordenação urbana corresponde um sistema de planejamento e gestão no qual a administração municipal dialoga com as elites dirigentes (principalmente com médicos, engenheiros, juristas, políticos e produtores de equipamentos e serviços) para "remodelar" a cidade. E o tema de



Prefeitura do Município de São Paulo  
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

controle das porções da cidade que fogem aos padrões é formulado como "problema urbano", que cabe à administração pública equacionar e resolver.

Versões mais modernas do planejamento introduziram novas variáveis nesta equação, embora até hoje vigorem grande parte dos princípios de segregação e diferenciação hierárquica formulados naquela ocasião. A expansão da indústria automobilística, a verticalização e os grandes movimentos de migração interna que se intensificaram no final dos anos 50 foram os elementos que trouxeram novos temas para o planejamento das cidades.

A produção em massa de automóveis, caminhões e ônibus hegemônizou a temática da localização e circulação provocando a canalização de boa parte dos investimentos públicos na produção de vias, passagens de nível e meios de transporte, grandes indutores de urbanização.

A verticalização deslocou o debate das densidades humanas da esfera médica para a arquitetônica, introduzindo um sobre diferencial no preço de terra urbana, que é o potencial de produção de metros quadrados de solo criado.

Finalmente, a intensa migração, tematizada, através das noções de "marginalidade" e "inchamento" urbanos introduziu a questão dos limites para a expansão e os programas de intervenção "saneadora" nos espaços marginais.

Do ponto de vista dos princípios, os conceitos de "higiene e beleza" do início do século foram substituídos pelos modelos de "eficiência e funcionalidade", o que, repetimos, não significou uma ruptura na visão da cidade como corpo/máquina, cujos problemas, doenças e disfunções devem ser sanados pelo poder público.

Do ponto de vista do sistema de planejamento, se inaugura, na década de 60, uma esfera específica de gestão pública - o setor de planejamento - que, a partir da elaboração de "diag-



nósticos" cada vez mais sofisticados, proporia soluções técnicas informadas por modelos de uso do solo elaborados pelos urbanistas (sobretudo engenheiros e arquitetos, mas também sociólogos, assistentes sociais e geógrafos) para as "disfunções" do crescimento urbano.

Foi neste período que se produziram os "planos diretores de desenvolvimento integrado", obrigatórios para a obtenção de recursos federais para investimentos urbanos, cada vez mais inacessíveis para as administrações locais, à medida em que se processava a centralização política e financeira do país.

Durante o período autoritário, com o esvaziamento do legislativo e desarticulação da Sociedade Civil, o planejamento foi cada vez mais se tecnicando e isolando, enquadrado e limitado pela visão centralizada e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento e gestão do país como um todo.

O isolamento do planejamento e sua separação da esfera da gestão, provocou uma espécie de discurso esquizofrênico nas administrações - de um lado os planos reiterando os padrões, modelos e diretrizes, de outro o destino da cidade sendo negociado, dia a dia, com os interesses econômicos locais e corporativos através de instrumentos como cooptação, corrupção, lobby ou outras formas de pressão que conseguiram ter acesso à mesa de decisões.

Na década de 80, com a crise do milagre e o questionamento de ordem política institucional do país, a questão urbana e a politização entrariam em cena na disputa pelo espaço, atores invisíveis na política até então. Esta politização significou que a intervenção do poder público na cidade passou a ser pactada também - dependendo evidentemente do arco de alianças que sustentava cada administração - no atendimento à reivindica-



Prefeitura do Município de São Paulo  
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

ções formuladas pelos movimentos sociais (por água, luz, moradia, etc) e como resposta à pressões "da base". É importante ressaltar que a politização da questão urbana não implicou em politização do planejamento. Na verdade os grandes embates na política urbana se deram em questões imediatas e particulares, respondendo a interesses locais e corporativos. Os princípios e pressupostos gerais do planejamento, "superiores" e abstratos não se deixaram contaminar por estes embates, até porque suas colocações - pontuais e imediatas - jamais se formularam explicitamente enquanto princípios e padrões alternativos.

Este é evidentemente, o sistema de planejamento e gestão que mais se presta ao clientelismo e corrupção - um intrincado complexo de regras do jogo gerais que nenhum cidadão domina (planos globais e regionais, código de obras, lei de zoneamento, legislação de parcelamento, etc) e a guerra de influências nas decisões do dia-a-dia. A ele corresponde uma cidade real marcada pela extrema concentração de renda e pela apropriação clandestina de grande parte de território urbano.

Além da distribuição perversa de custos e benefícios urbanos, os anos 80 trouxeram também o tema do meio ambiente e sua degradação; introduzindo elementos novos para a discussão da estratégia de desenvolvimento da cidade. Por todas estas razões, a necessidade de um planejamento global e estratégico é evidente e urgente.

A produção de um novo quadro jurídico institucional, aberta pelo processo constituinte e a possibilidade de redemocratização do país, trazem à tona a oportunidade de revisão das formas e conteúdos do planejamento. O tema de reforma urbana questiona e politiza o planejamento, na medida em que traz para o centro do debate os temas da função social de propriedade, da justa distribuição dos bens e serviços urbanos, da gestão democrática e da recuperação ambiental da cidade. Não se trata apenas, da introdução de novos ingredientes às velhas



Prefeitura do Município de São Paulo  
Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla

fórmulas, mas de reconceitualização do planejamento como instrumento de democratização da gestão.

Para isto é preciso romper a distância que separa a esfera técnica do planejamento da esfera política da gestão; os conflitos e embates do cotidiano das grandes diretrizes e princípios de organização da cidade. É preciso também abrir a discussão dos padrões e normas de apropriação do espaço para a interlocução dos agentes diretamente envolvidos na disputa por ele; é preciso repensar o próprio papel destes agentes, inclusive da esfera e instrumentos de intervenção do poder público na organização do território.

É preciso deixar de encarar a informalidade, a ilegalidade e clandestinidade, apenas como desvios a serem administrados pelo poder público e captar seus conteúdos de contradições da ordem urbana a serem equacionados, pelo conjunto dos cidadãos.

É uma obrigação e um desafio, para uma gestão que se quer democrática - encontrar os caminhos para isso, desencadeando um amplo debate na cidade sobre seu futuro, sobre as regras básicas do jogo de apropriação de seu território, a partir da tematização dos conflitos e contradições que estão hoje na ordem do dia.

Mas a obrigação e o desafio não é só do Executivo Municipal - é também responsabilidade dos cidadãos, de seus representantes eleitos na Câmara Municipal, dos moradores, usuários e produtores do espaço urbano interessados e comprometidos com esta cidade transformar o planejamento em algo vivo, quadro de referência/patamar de negociação possível hoje para a cidade de amanhã.