

# Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas<sup>1</sup>

**Raquel Rolnik**

---

<sup>1</sup> ROLNIK, R. . Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: Luís Ribeiro; Orlando Júnior. (Org.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, v. , p. -. Referências adicionais: Brasil/Português; Meio de divulgação: Impresso

É consensual a necessidade de intervenção no processo de crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras na direção de um espaço mais equilibrado do ponto de vista sócio-ambiental. No entanto, o consenso termina aí — as estratégias a serem adotadas para lograr as transformações necessárias e urgentes não parecem sequer constituir um campo de debate prioritário na agenda política e econômica nacional. Isto implica na manutenção de um estilo de política urbana baseado em respostas governamentais a grupos de pressão absolutamente separados e paralelos, numa espécie de varejo de demandas empresariais a cidadãs, que se reproduz tanto no nível local com em escala nacional.

Por outro lado, consolidou-se no país uma visão de que o *locus* de formulação de uma política urbana, especialmente em sua dimensão territorial, é a esfera técnica do planejamento urbano, implantada enquanto setor da administração pública sobretudo a partir do final dos anos 60, início dos 70. Esta crença nos milagres do planejamento — apesar de 20 anos de frustrações — é ainda forte o suficiente nos meios políticos e técnicos, para ter reaparecido no processo constituinte de 1988, como veremos adiante. Por estas razões é fundamental entendermos que visão de cidade e política urbana tem dominado nossa experiência de planejamento, tanto para compreender seu fracasso enquanto projeto de controle do processo de desenvolvimento urbano quanto seu sucesso na cultura urbanística de domina o país.

A história do planejamento urbano entre nós tem sido dominada por uma certa concepção de cidade e de estratégia de intervenção na política urbana. A base desta concepção é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado.

Poderíamos sintetizar os pressupostos urbanísticos desta visão nas seguintes características:

- uma estratégia clara de desadensamento, concebida a partir da casa unifamiliar isolada no lote;
- uma concepção de isonomia baseada na existência de um único modelo de apropriação do solo considerado "saudável" e portanto legítimo;
- a montagem de um sistema legal, que corresponde simultaneamente ao modelo exposto acima, ao regime jurídico da propriedade privada do solo urbano e a instrumentos que garantam a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo, definindo territórios exclusivos, como é o caso do zoneamento;
- a progressiva morte dos espaços coletivos não-programados, como ruas, calçadas e praças e sua captura pelos sistemas de circulação; processo correlato a uma super-programação dos espaços privados e semipúblicos.

Do ponto de vista da Economia Política, os pressupostos do paradigma que tem presidido as intervenções via planejamento urbano e seus instrumentos, sobretudo considerando o momento de sua disseminação no Brasil, são:

- gestão urbana fundamentada por um processo estatal de tomada racional de decisões,

orientado para lograr implantar uma cidade de acordo com um modelo de ordem urbana ideal, não-contraditória, oposta tecnocraticamente a uma realidade vista como anárquica;

- modelo ideal de cidade como parte de um projeto "modernizados" e "integrador", que tinha por objetivo eliminar as contradições geradas por um processo de urbanização rápido que implicava em desterritorialização de parte considerável da população;
- garantia de fluxos contínuos de investimentos, principal-mente federais, em infraestrutura básica, garantido as condições gerais de reprodução do capital.

É evidente que estes pressupostos encontravam absoluta ressonância no contexto político e econômico internacional, onde, tanto no modelo do socialismo real soviético quanto no capitalismo pós-New Deal, o Estado planificador e interventor tinha plena vigência. No Brasil, este projeto se implementou sob a perversidade da ditadura militar.

Hoje, os limites desta concepção estão claramente colocados e se expressam tanto na falência deste projeto em produzir cidades equilibradas e de acordo com suas normas — mais da metade de nossas cidades é irregular ou clandestina — quanto na impossibilidade de sua sustentação frente às transformações econômicas e políticas no cenário mundial, que se aceleraram sobretudo a partir da última década.

Embora não cabia aqui uma explanação das características deste novo Capitalismo Mundial Integrado, é importante assina-lar aqui apenas alguns indicadores, que implicam mudanças territoriais ou acentuação de algumas tendências erroneamente identificadas como reflexos ou produto da crise por que atravessa o país por mais de uma década.

Em primeiro lugar, a instauração de um Capitalismo Mundial Integrado, com o desmonte progressivo das barreiras nacionais de todos os tipos através tanto do poderoso mecanismo integra-dor da mídia como da transnacionalização dos capitais e da mundialização dos mercados, tem levado a um enfraquecimento progressivo dos Estados nacionais e à derrocada das políticas desenvolvimentistas fortemente protecionistas. Isto significa que o desenho dos mercados — e especialmente dos mercados urbanos — não pode ser mais circunscrito a uma escala nacional e muito menos preso a uma hierarquia territorial do tipo Estado Nacional/Estado/Cidade. Por outro lado, essa mundialização tem se dado a partir de um processo de reconversão industrial (denominada por alguns como pós-fordista) que tem como características a automação, a flexibilidade e a terceirização dos processos de trabalho, que tem, do ponto de vista espacial, uma implicação na eliminação progressiva das grandes plantas industriais e na disseminação de uma enorme cadeia de "subempreiteiros" e prestadores de serviços. Do ponto de vista social, esses processos têm significado, no mundo desenvolvido, tanto o aparecimento de outras formas de organização da produção quanto das próprias relações de trabalho com parcelas cada vez maiores de trabalhadores excluídos das garantias trabalhistas. Estas mudanças implicam aumento infinito da informalidade: nas relações de trabalho, nas formas de inserção urbana. Soma-se a isto o desmonte das políticas de Bem-Estar, Salário Indireto e Pleno Emprego para configurar um exército que não é mais de reserva, mas de excluídos da nova ordem.

Do ponto de vista espacial essas características, somada às novas tecnologias de comunicação, que redefinem a variável distância de forma radical, têm implicado no

desaparecimento do modelo "clássico" de cidade industrial. E uma nova forma de organização do mercado imobiliário parece despontar como tendência: o megaprojeto, ou o superespaço multifuncional privado que substitui a cidade, como são cada vez mais os complexos empresariais e os *shopping-centers*. Esses espaços despontam fortemente enquanto tendenciam nas cidades, que cada vez mais deixam de ser centros industriais para converterem-se em centros de comércio e serviços, e sede de gestão do capital financeiro. É esse mesmo capital financeiro, especialmente através do influxo de recursos dos fundos de pensão das grandes empresas, que promove a construção dos megaprojetos, que são alugados — e não mais vendidos — no mercado dos grandes escritórios, das *griffes e franquias*. A "despatrimonialização" das empresas comerciais e industriais, imposta pela necessidade de se livrar de ativos pesados para ajustar-se a uma economia em crise e em processo de transição, reforçou o caminho da flexibilização espacial, aberto pelas tecnologias de comunicação. Tudo isso, em que pese a inércia das centralidades tradicionais, tende a tornar as localizações muito mais probabilísticas, ou muito menos pré-determinadas pela estrutura hierárquica da cidade, e, teoricamente, favorecer uma desconcentração do mercado imobiliário. Entretanto, o partido arquitetônico desses megaprojetos, sobretudo em sua relação com a cidade, tem correspondido à acentuação da polarização e concentração de renda, configurando-se enquanto cidadelas antiexcluídas. Essa cidade redefinida é assim cada vez mais segregada — cada vez mais o espaço público se transforma numa espécie de terra-de-ninguém, tomada pelos circuitos criminais e aparatos policiais, enquanto se espalha uma arquitetura/fortaleza dos condomínios e espaços semipúblicos privados e controlados.

Do ponto de vista político, esse processo tem correspondido a dois fenômenos simultâneos: redefinição do papel do Estado, no sentido de diminuir seu tamanho e protagonismo, e descentralização política, no sentido de delegar mais competências aos governos locais, o que implica crescente responsabilidade das cidades em assumir a problemática social acima descrita.

No Brasil, os sinais dessas mudanças no cenário internacional se confundem com aqueles da década perdida — de certa maneira os mais de dez anos de crise e não-crescimento econômico têm permitido alimentar alguma ilusão de que o milagre do desenvolvimento econômico fordista ainda poderia ser retomado entre nós; que a miséria e a fome poderiam ser suprimidas com o pleno emprego e o Estado de Bem-Estar Social. Infelizmente, os próprios exemplos de países latino-americanos que estão superando suas crises econômicas — Chile/México/Argentina— têm demonstrado que o aprofundamento da polarização e segregação e a redefinição do papel do Estado são processos plenamente em curso.

Esta situação coloca para os governos locais uma perspectiva totalmente nova e desafiadora: se por um lado "sobrou" para as cidades ter que administrar o produto polarizado e desestruturado dessas transformações, por outro é possível hoje para a cidade assumir o papel de protagonista político/econômico nesse processo. E isso ocorre entre nós exatamente no momento em que estamos experimentando em nossas cidades novas formas de democratização da gestão, novas formas de constituição da cidadania. Porém, pensar em reconstituição da dimensão pública passa hoje necessariamente por assumir integralmente o papel de protagonista econômico-político, ou seja, passa por formular uma estratégia

econômico-político-territorial para o futuro da cidade. Que papel cumprirão as cidades brasileiras nessa nova divisão internacional do trabalho? Que oferecerão as cidades brasileiras na competição entre cidades para atrair investimentos e oferecer oportunidades econômicas para seus habitantes e seus descendentes? Que regras do jogo de constituição dos mercados urbanos as cidades poderão estabelecer no sentido de produzir mais solidariedade e equilíbrio neste mundo segregado e polarizado? Com que instrumentos se enfrentará o tema das maiorias clandestinas e do território popular eternamente ilegal e precário?

O modelo de planejamento urbano, cuja concepção e pressupostos descrevemos no início do texto, nem de longe responde a estas questões. No entanto, foi ele quem emergiu como proposta na fórmula de política urbana adotada pela Constituinte de 1988, às vésperas agora de uma possível revisão. Poderíamos dizer que o que emergiu do confronto de posições que ali ocorreu foi uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes.

Assim, o capítulo da política urbana, com os famosos artigos 182 e 183, acaba por dizer que a cidade cumprirá sua função social quando seu processo de produção for controlado pelo Estado, através do planejamento urbano. Na verdade, essa solução foi apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana. O conflito se deu basicamente entre uma formulação — presente na emenda — de legitimidade de apropriação da cidade através de outras formas e outros processos que não estão hoje reconhecidos pela ordem urbanística frente a duas sortes de oposição: uma, derivada diretamente dos grupos de pressão que atuam na área de incorporação imobiliária ou com interesses econômicos fortemente ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano; outra, de natureza técnico-corporativa fortemente enraizada na administração pública brasileira. Embora motivadas por propósitos totalmente distintos, essas duas formas de resistência convergiram para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, à legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo em vigor.

Poderíamos afirmar que o mesmo confronto, com posições muito semelhantes, se reproduziu no processo de elaboração e discussão pública dos Planos Diretores, a nível municipal. A entrada em cena do planejamento urbano no espaço que deveria ser o da Reforma Urbana na constituinte de certa maneira definiu a agenda de debates e os interlocutores no processo de elaboração dos planos que está ocorrendo hoje nos municípios. Em primeiro lugar conferiu um enorme espaço e poder a um segmento — os urbanistas — que teoricamente detém o saber fazer sobre a cidade. São os que possuem a "receita" de Plano Diretor, que dominam o jargão, e que, aberto o debate, saíram na defesa irrestrita da ordem urbanística em vigor, fornecendo os argumentos técnicos para os embates políticos que se sucederam à apresentação de projetos com um novo perfil.

Isto significa que a dificuldade de se avançar em direção a uma Reforma Urbana decorre do grande poder de interesses econômicos mas também da existência de uma

cultura urbanística — dos meios políticos e técnicos — que não consegue ver o processo de produção dos assentamentos precários, irregulares, ilegais como uma forma específica e particular de urbanização, com sua própria dinâmica econômica e institucional, vendo-a outrossim como desvio de um sistema que deveria funcionar perfeitamente.

Concretamente, a experiência de construção da cidade popular só entra em contato com aquela enquadrada no regime urbanístico legal como um problema a sanar e conseqüentemente como objeto de favores rentáveis em contabilidades eleitorais.

A tensão legalidade/ilegalidade, bastante presente no conteúdo da Emenda Popular e um dos centros do conflito em tomo dos planos diretores municipais, é um indicador evidente da necessidade de revisão das utopias, métodos e instrumentos de intervenção do planejamento urbano. Esta questão é hoje estratégica, não só porque se dirige às maiorias urbanas ilegais — que tendem a crescer e não diminuir no novo contexto do Capitalismo Mundial Integrado, mas porque enfrentá-la requer duas rupturas conceituais fundamentais para a construção de uma nova concepção de ordem urbanística:

- uma, com a idéia de homogeneidade e eliminação das diferenças, tão constituinte do pensamento urbanístico moderno e que tem correspondido à experiência histórica de alisamento de territórios existenciais em detrimento de uma ordem única e hegemônica, produtora permanente de exclusão e ilegalidade. Esta pode ser substituída pela possibilidade de produção permanente de singularização e diferença (iguais devem ser as oportunidades e direitos e não as pessoas e seus modos de vida!);
- outra, com o projeto racional, elaborado a partir da tecnocracia de Estado, que se confronta com a realidade como um modelo que existe para jamais encaixá-la. Este pode ser substituído por um pacto territorial cujo sujeito seja uma multiplicidade de grupos-sujeito.

A formulação de uma estratégia econômico-político-territorial para o futuro da cidade, conduzida por um fórum representativo dos agentes que a constituem e assentada sobre um pacto de solidariedade urbana, pode ser um importante elemento de constituição de uma nova cidade, ou de uma nova ordem urbanística. Mais do que nunca, se desejarmos alguma possibilidade de futuro para nossas cidades, está cada vez mais claro que esta dependerá da capacidade de defesa e auto-organização da cidadania, o que pressupõe a capacidade do governo local de estabelecer espaços de interlocução com a sociedade no processo de elaboração das políticas.

Essas mudanças implicam redefinição do papel do Estado e, em especial, do governo local, que, longe de representar seu desmonte e substituição pelo mercado como querem os neoliberais, funcione como difusor de contratendências de solidariedade, autonomia e distribuição de renda e poder.

Para isto se requer novos instrumentos de intervenção urbanística, capazes de acompanhar uma dinâmica urbana muito mais probabilística e muito menos predeterminada e que atuem sob a égide de uma nova ética e uma nova estética urbana. Uma ética baseada no renascimento da dimensão pública da cidade, na co-responsabilidade dos cidadãos, na solidariedade; uma estética que rompa com os modelos e tipologias da

repetição, segregação e isolamento e que produza os novos símbolos da urbanidade.

Na verdade, a ruptura com o modelo tecnocrático implica também fortalecer a capacidade de intervenção do governo local na regulação do mercado imobiliário, não no sentido atual de detalhamento minucioso das formas de apropriação permitidas e suas respectivas reservas de mercado exclusivas, numa espécie de perenização da segregação e dos mecanismos perversos de valorização imobiliária; mas no sentido de produzir mais equilíbrio sócio-ambiental, a partir da própria força e dinâmica do mercado. Isto implica desregulamentação sim, e, ao mesmo tempo, reinvenção dos instrumentos de intervenção: concentrar a ação da intervenção estatal em poucos, mas absolutamente estratégicos e significativos domínios, desprivatizando-o.

A definição dos objetivos e dos instrumentos deve ser assim fruto de um pacto territorial local, expressão de um pacto político local e da estratégia concertada na cidade sobre seu futuro. A tarefa é ampla, o caminho é longo, mas esta pode ser a esperança que nos ajude a atravessar estes anos de tormenta.