

**PLANEJAMENTO URBANO:**

Uma reflexão sobre seus processos de elaboração.

**PLANEJAMENTO URBANO:**

Uma reflexão sobre seus processos de elaboração.

**PLANEJAMENTO URBANO:**

Uma reflexão sobre seus processos de elaboração.

**PLANEJAMENTO URBANO:**

Uma reflexão sobre seus processos de elaboração.

Aluno

Arq. VALTER LUÍS CALDANA JR.

Orientador

Prof. Dr. Arq. JOAQUIM M. GUEDES SOBRINHO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA À  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO PARA A  
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE

SÃO PAULO, 1994

**PLANEJAMENTO URBANO:  
UMA REFLEXÃO SOBRE SEUS  
PROCESSOS DE ELABORAÇÃO.**

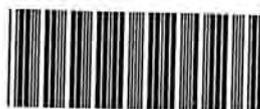
Data defesa: 20/10/94

USP-FAU  
711.401  
C126P

MONOGRAFIAS

PLANEJAMENTO URBANO - UMA REFLEXÃO SOBRE SEUS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO

00030323



# PLANEJAMENTO URBANO: UMA REFLEXÃO SOBRE SEUS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO.

ARQ. VALTER LUÍS CALDANA JÚNIOR  
ORIENTADOR: PROF. DR. JOAQUIM M. GUEDES SOBRINHO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA À  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE.  
SÃO PAULO - 1994

ESTE TRABALHO É DEDICADO À BACCEGA, GRANVILLE E FABIANO.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que contribuíram na elaboração deste trabalho. Entre estes, agradeço especialmente à

- . Regina, pela força e paciência;
- . Mônica, Harada, Paulo, Roseli, D'Elboux, Marilu, Cao, Ângelo, grandes amigos, que ouviram tantas vezes a mesma história;
- . Rosa Esther, Sebastião, Lourdes e Ottone, sempre presentes
- . Virgínia, Gaetano e Albertina, onde tudo começou;
- . Gastão, pela serenidade e pela cultura;
- . Cláudio Gomes, pelo exemplo de estudo e dedicação;
- . Aos professores que compuseram a banca de qualificação,
- . Aos colegas do Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo da UNESP/Bauru,
- . Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação da FAUUSP,
- . Às funcionárias da Biblioteca da FAUUSP,
- . Ao CNPq,
  
- . E, particularmente, ao Prof. Guedes, pela firmeza de suas posições e pela liberdade impressa em todo o percurso.

Valter Caldana

. SUMÁRIO

. SUMÁRIO .....	5
. RESUMOS.....	7
. INTRODUÇÃO.....	11
. Opção pelo mestrado .....	15
. O processo de transição da pesquisa .....	17
. Conceitos e conceituações .....	19
. Metodologia e procedimentos técnicos .....	23
<b>CAPÍTULO 1 - ARQUITETOS, ARQUITETURA, PLANEJAMENTO .....</b>	<b>26</b>
1.1. Objetivos e pressupostos .....	27
1.2. Discutindo pressupostos. ....	29
. Os agentes do processo .....	29
. O planejamento e a conjuntura .....	33
. Plano e projeto .....	36
1.3. A crítica aos planos .....	40
. Resgatando o projeto. ....	42
1.3. A seleção de planos para análise .....	43
<b>CAPÍTULO 2 - CRESCIMENTO E EVOLUÇÃO .....</b>	<b>45</b>
2.1. Segunda metade do século .....	47
2.2. Década de 70: imagem, posturas e planos. ....	51
2.3. Década de 80 - Questionamento e ruptura. ....	55
. O papel das políticas públicas. ....	62
. A crise do planejamento .....	67
. A valorização do poder local .....	72
<b>CAPÍTULO 3 - OS PLANOS.....</b>	<b>75</b>
3.1. PUB - O Plano para 1990 .....	76
. Década de 60 .....	76
. A equipe .....	79
. O plano e o processo de elaboração .....	80
. Sistema de Planejamento .....	85
3.2. Plano Diretor do Município 1985/2000 .....	91
. O plano para o ano 2.000 .....	91
. O plano e o processo .....	96
. Ação e Participação .....	99
. O fim de um ciclo .....	101
3.3. A proposta Jânio Quadros .....	103
. O planejamento do imediato .....	104
. O plano .....	107
. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	110
. Evolução de uma prática .....	112
. Evolução de um pensamento .....	118
. Resgate de um caminho .....	119
. BIBLIOGRAFIA.....	123

**. RESUMOS**

PLANEJAMENTO URBANO: UMA REFLEXÃO SOBRE SEUS  
PROCESSOS DE ELABORAÇÃO.

O tema é tratado através de um enfoque que privilegia o conhecimento dos processos de elaboração de planos urbanos, a partir do reconhecimento da ação de três agentes nele intervenientes, que são a sociedade, os profissionais e o Estado.

O desenvolvimento do trabalho se dá com o estudo de três Planos Diretores para o município de São Paulo e da análise de sua inserção no contexto político e administrativo em que foram elaborados.

A partir desta contextualização, aprofunda-se a análise do papel desempenhado pelos três agentes selecionados, com particular atenção para a atuação dos arquitetos neste processo.

////////////////////

URBAN PLANNING: A REFLECTION ON THE ELABORATION  
PROCESS.

The focus on the theme emphasize the knowledge of the elaboration process of urban planning. This work starts from the recognition of three kind of agents acting in this process: the professionals, the State an the society.

The thesis analyses three plans for the city of São Paulo and their insertion on the political and administration context where they are elaborated.

Inside this context this work intend to analyze the role of the three selected agents with special attention on the action of the architect in this process.

////////////////////



## . INTRODUÇÃO

*"O primeiro homem que, após cercar um pedaço de terra, se lembrou de dizer: isto é meu, e encontrou pessoas simples o bastante para acreditarem nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, quantas guerras, quantos assassinatos, quantas desgraças e horrores teria poupado para a espécie humana aquele que, arrancando as estacas ou atulhando o fosso, tivesse gritado aos seus semelhantes: guardai-vos de ouvir este impostor; estais perdidos se vos esqueceis de que os frutos da terra pertencem igualmente a todos nós, e de que a própria terra é de ninguém!" J.J.Rousseau.*

Inserida no programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo na área de Planejamento Urbano e Regional, a pesquisa ora apresentada sob a forma de uma dissertação de mestrado está voltada para o conhecimento dos processos de elaboração de planos urbanos.

Aqui, mais importante que o plano enquanto produto, objeto, foi a atividade de planejar enquanto processo, dinâmica, na plenitude de sua dimensão exploratória e desencadeadora de debates e reflexões sobre a situação atual e futura do viver humano, em sociedade.

O estudo desses processos poderá ser da maior importância para responder a questões básicas colocadas pela sociedade no tocante ao seu desenvolvimento. Bem como àquelas colocadas pelos profissionais, sobre qual sua real possibilidade de desempenhar uma ação modificadora da realidade.

O trajeto percorrido até a apresentação desta dissertação nem sempre foi, no entanto, tão claro. A própria definição dos objetivos da pesquisa sofreu neste período modificações significativas, provocadas não apenas pelo aprofundamento dos conhecimentos sobre o tema, mas também pelo acúmulo de experiências e o amadurecimento do próprio pesquisador.

Nesse percurso, como não poderia deixar de acontecer, algumas das propostas de estudo iniciais foram se completando. Abriram, no entanto, espaço para o surgimento de novas e mais complexas curiosidades a respeito do tema planejamento urbano e regional e seus processos de elaboração.

A primeira aproximação ao objeto de estudo, baseada numa visão que hoje pode ser considerada intuitiva e emocional, implicou o estabelecimento para a pesquisa de objetivos demasiadamente amplos e genéricos, os quais acabariam por provocar um importante desvio em sua trajetória.

O projeto de pesquisa apresentado para ingresso no programa de pós-graduação foi elaborado num momento de grande envolvimento, como profissional e como cidadão, com o processo de transição política por que passava o país. Nele, indicava-se como caminho a percorrer a busca do conhecimento de planos urbanos e regionais e do grau de participação, nestes mesmos planos, da sociedade civil organizada, do Estado e dos profissionais responsáveis por sua elaboração, simultaneamente.

Se por um lado este caminho iniciado possibilitou uma primeira tomada de consciência sobre o tema,

por outro provocou um sem número de questionamentos sobre o interesse e a viabilidade do desenvolvimento da pesquisa, sobretudo no sentido da obtenção dos resultados almejados. Além de suscitar um forte questionamento da própria atividade do planejamento, principalmente nos moldes em que este vinha sendo compreendido até então.

A motivação maior para o início desta pesquisa foi a experiência vivida no CEPAM<sup>1</sup>, durante a elaboração do Plano de Redivisão Administrativa do Estado de São Paulo, em 1984, primeiro contato real com a atividade de planejamento.<sup>2</sup>

Um plano idealista que empolgava desde o início pela busca, numa fase de transição política, de uma maneira de governar e planejar mais adequada a uma sociedade urbana e democrática.

Paradoxalmente, foi o insucesso deste plano que forneceu a curiosidade e o interesse necessários para o início deste estudo sobre os processos de elaboração de planos.

Interesse este que, hoje se torna claro,

---

1 FPFL/CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal/Fundação Prefeito Faria Lima. Organismo ligado ao Governo do Estado de São Paulo, responsável por prestar assessoria às Prefeituras e Câmaras de Vereadores dos municípios do Interior do estado. Hoje encontra-se subordinado à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

2 Na época estagiário do CEPAM, então ligado à extinta Secretaria Estadual dos Negócios do Interior, tive a oportunidade de acompanhar muito proximamente todo o processo de elaboração deste plano, desde sua fase inicial até os seminários realizados no Interior do estado para a implantação dos Escritórios Regionais de Governo - ERGs, seu resultado administrativo mais concreto.

materializa-se na intenção de conhecer qual a verdadeira possibilidade de intervenção que os profissionais têm diante da realidade econômica, política e social brasileira e, sendo o planejamento uma atribuição também dos arquitetos, onde, neste processo, encontra-se a Arquitetura.

Na realidade, o que havia de fundamental naquele primeiro plano de pesquisa era a busca, que ainda se encontra presente, de respostas para questões elementares ligadas à formação e à atuação profissional do arquiteto, num país rico que há muitos anos assiste ao empobrecimento de sua população e convive com a miséria e a indignidade como se estas fossem simples fatalidades.

#### . Opção pelo mestrado

Encarada desde o princípio como uma etapa a ser vencida na preparação para um melhor desempenho intelectual e profissional, a decisão de dar curso às investigações e ao aprofundamento do conhecimento sobre as questões que naquele momento inquietavam, através do programa de Pós-graduação, significou o desafio de colocar à prova o conhecimento adquirido até então. E, sobretudo, expor os conceitos e preconceitos incorporados no cotidiano profissional aos riscos de sua desestruturação ou, no mínimo, de um severo questionamento. O que de fato ocorreu.

O desenvolvimento de uma pesquisa em nível de mestrado, mais que a satisfação de uma curiosidade

individual, é uma tarefa que representa grande responsabilidade.

O conhecimento da diversidade de pensamentos e referenciais de análise sobre o tema a ser estudado, o constante encontrar de idéias e a possibilidade de expô-las e discuti-las é um dos aspectos fundamentais do curso de Pós-graduação. É o que lhe dá, enfim, consistência e sentido.

No entanto, a liberdade quase ilimitada oferecida pelo programa de Pós-graduação da FAU quanto à seleção do tema, forma de abordagem e desenvolvimento dos trabalhos, ao contrário do esperado, potencializa a responsabilidade do pesquisador.

As disciplinas cursadas neste trajeto - da apresentação do primeiro plano de pesquisa até a apresentação desta dissertação - bem como a revisão bibliográfica realizada cumpriram o papel de organizar o processo de transição da pesquisa.

O que, somado à ousadia e honestidade intelectual do Prof. Joaquim Guedes, orientador deste trabalho, na condução do processo, acabou determinando para esta dissertação um desenvolvimento rico em reflexões e experiências, além de obrigar a um constante repensar de conceitos previamente assumidos como verdades inquestionáveis.

### . O processo de transição da pesquisa

Iniciada com o intuito de discutir o papel desempenhado pela sociedade, pelo Estado e pelos profissionais na elaboração do plano urbano ou regional, buscava-se, quando da apresentação do primeiro plano de pesquisa para a FAU, *"entender qual o sistema de forças resultante da correlação entre estes três agentes genéricos selecionados como elementos-chave no processo de elaboração dos planos"*<sup>3</sup>, a partir de uma análise simultânea de seu comportamento no processo de elaboração de planos.

O desenvolvimento da pesquisa mostrou, no entanto, que a pretendida análise simultânea do comportamento de cada um destes agentes, embora complexa, resultaria insuficiente, provocando uma homogeneização comprometedora dos elementos a serem analisados. O que impossibilitaria o aprofundamento desejado para a elaboração desta dissertação, tornando-a, possivelmente, um trabalho extenso e pouco conseqüente.

Diante da necessidade que se colocou então de uma redefinição dos objetivos da pesquisa, optou-se, para este trabalho, por uma análise que privilegiará o conhecimento do papel do arquiteto no planejamento urbano e o resultado concreto deste seu trabalho na produção do espaço. Sem que isso

---

<sup>3</sup> Trecho do Plano de Pesquisa "Sociedade, Profissionais e Estado, agentes do Planejamento", apresentado em 1987, no processo de seleção para ingresso como aluno regular no programa de Pós-graduação da FAUUSP, que originou esta dissertação de mestrado.

signifique o abandono da inserção, nessa análise, das indiscutíveis implicações que a sociedade e o Estado têm neste mesmo processo.

Enfim, assume-se de maneira clara o desafio de procurar conhecer, a partir da análise de experiências acumuladas, qual poderá ser o novo lugar do arquiteto na produção do espaço.

Neste sentido, os estudos que tratam da evolução do pensamento sobre a cidade e o papel do planejamento e do planejador nesta história foram da maior importância. Assim como o resgate de discussões sobre o papel do arquiteto como "*inventor de novas formas urbanas*" e a aceitação de que o desenho do edifício e a investigação de novas técnicas constroem o espaço, desenham as cidades e influenciam na organização da sociedade.

A revisão bibliográfica efetuada, por força da amplitude da abordagem inicial a que nos propusemos, percorreu temas que foram desde os processos de elaboração de projetos, com destaque para as reflexões do professor Joaquim Guedes, até leituras sobre a configuração econômica e política do território, onde foram de grande valia os estudos do geógrafo Milton Santos.

Muito auxiliaram também as leituras de Benevolo sobre a evolução da cidade e da Arquitetura e de Bruno Zevi, ensinando a saber ver Arquitetura.

Da obra de Tomás Maldonado "*Ambiente Humano e Ideologia - Notas para uma Ecologia Crítica*" vieram as

leituras mais modificadoras na evolução deste aprendizado. Este autor, com sua objetividade e clareza, consegue mostrar a importância e a responsabilidade do ato de projetar, e planejar, sobretudo para nós, cidadãos de um país em formação, com uma população miserável e carente.

### . Conceitos e conceituações

Neste trabalho não se pretende a apresentação de conceituações originais, ou tampouco fazer ciência no mais estrito senso da palavra. Resgatando a condição de uma reflexão realizada por um arquiteto, trata-se muito mais da apresentação de inquietações e dúvidas que têm acompanhado sua atividade profissional e acadêmica.

Este é, portanto, um trabalho que reflete sobre a atuação do arquiteto quando envolvido com a elaboração do planejamento, e que, assemelhando-se a uma colagem, deverá se constituir em instrumento de análise crítica de um dos caminhos para a produção do espaço.

O arquiteto aqui entendido não apenas como um elemento inserido no mercado de trabalho ou um cumpridor de tarefas, mas um sujeito que, assim como os profissionais das demais áreas do saber envolvidas com o processo de planejamento urbano, detém uma parcela do conhecimento. E que faz de sua utilização e de sua colocação a serviço da sociedade sua inserção no meio em que está inserido.

Parte-se, portanto, do princípio de que

mais importante que a inserção funcional do profissional é sua colocação como elemento chave na ação da sociedade, no sentido de construir novos caminhos para seu desenvolvimento.

Por se tratar de uma colagem, a abordagem de alguns temas apresenta uma seqüência que por vezes se mostra mais adequada ao processo de reflexão do pesquisador do que seria à comunicação de seus resultados. No entanto, a opção por esta organização mostrou-se mais indicada frente aos objetivos que se pretende alcançar.

Na crítica ao planejamento enquanto campo do conhecimento e atividade interdisciplinar e multiprofissional, a compreensão do que seja o urbano, a cidade, o espaço, ou para os arquitetos até mesmo do que seja o planejamento e o urbanismo, muitas vezes potencializa divergências e alimenta polêmicas, desviando-a de seu objeto inicial. Com frequência o espaço do arquiteto se confunde com o território do geógrafo, assim como nem sempre o urbano do engenheiro é a cidade do sociólogo.

Estes conceitos serão aqui incorporados sempre do ponto de vista da Arquitetura. Serão, portanto, utilizados como uma terminologia corrente, por vezes menos precisa que o desejável, mas que será aprofundada sempre que se fizer necessário para uma melhor compreensão da reflexão que se pretenda realizar.

Neste trabalho, além das questões relacionadas à prática profissional do arquiteto, mereceram destaque as discussões sobre a ação do Estado no planejamento,

o estabelecimento de um perfil da evolução do planejamento urbano a partir da década de 60 e a verificação, nesta evolução, dos procedimentos técnicos utilizados para a elaboração dos planos estudados.

A discussão sobre a ação do Estado no planejamento se dará com particular atenção aos meios por este utilizados para "*influir sobre a sociedade*" e alcançar a legitimação desta ação.<sup>4</sup> Isto, por considerar-se que a elaboração e a apresentação de planos se insere de maneira significativa na relação entre o Estado e a sociedade.

Sobretudo quando se entende o plano, objeto, como sendo o resultado de um processo e resultante da interação dos agentes dominantes no Estado e na máquina administrativa. Admite-se, deste modo, que os planos elaborados refletem a síntese destas relações.

Neste sentido, a apresentação dos planos escolhidos para estudo será precedida, no Capítulo 2, por uma breve contextualização.

Esta enfatizará a análise do comportamento dos agentes envolvidos no processo de elaboração de planos, buscando explicitar convergências e contradições existentes entre os planos estudados e a realidade econômica e político-administrativa em que estes se inserem.

Há ainda o estabelecimento de um perfil da

---

<sup>4</sup> Sobre o conceito de legitimação, ver Jürgen Habermas, 1983, "Problemas de legitimação no Estado moderno", em "Para a reconstrução do materialismo histórico", pp. 219-247.

evolução do planejamento no período compreendido por este trabalho. Este perfil desempenha na análise o papel de possibilitar uma melhor compreensão dos planos estudados, através do conhecimento dos procedimentos utilizados na sua realização e da diversidade de instrumentos indicados para sua implantação.

As discussões sobre estes procedimentos possibilitarão verificar a existência, ou não, de uma metodologia pré-estabelecida para a elaboração de planos, o que será da maior importância para o confronto dos pressupostos que geraram o desenvolvimento desta pesquisa.

Afinal, o paulatino distanciamento que os planos foram adquirindo de sua base territorial e social, e o privilégio dado a uma argumentação técnico-científica, que também serão examinados, configuram-se como de grande importância para a compreensão das críticas veementes ao chamado "planejamento de gabinete".

Procurou-se, ainda, a incorporação do processo, ainda lento, de modificação deste quadro, verificado sobretudo a partir do final dos anos 80 e início dos anos 90. Uma modificação que vem se dando sobretudo no sentido de romper com uma positividade que, *"coisificando os homens, termina por não perceber nem mais suas desgraças, nem seus sofrimentos, nem sequer seu suplício"*.<sup>5</sup>

E, neste conjunto de modificações, procurar

---

<sup>5</sup> MALDONADO, T. *Ambiente humano e ideologia. Notas para uma ecologia crítica*. B.Aires, N.Visión, 1972. p.20. Tradução própria.

no retorno ao desenho a face visível desta nova velha postura do arquiteto, que se torna responsável por sintetizar e dar forma à resultante do novo sistema de forças que a cada dia se estabelece.

Como diz Maldonado: *"Efetivamente, não há forma mais típica de comportamento alienado que a do projetista que projeta sem crer na necessidade nem na utilidade da sua tarefa, que atua sem convicção alguma, apenas como resposta rotineira às exigências igualmente rotineiras de um determinado encargo. É o caso, sobretudo, do projetista que opera na sociedade capitalista: moderno sísifo obrigado a viver permanentemente no maior desassossego e na mais paralisante frustração."* <sup>6</sup>

O que se buscará verificar é a possibilidade de que o retorno ao desenho, entendido para o arquiteto como a reafirmação de seu ato de projetar, possa significar o exercício pleno de sua formação, transformando em espaço construído o conjunto de solicitações e necessidades verificado em um determinado momento da vida da sociedade.

#### . Metodologia e procedimentos técnicos

A metodologia e seus respectivos procedimentos técnicos devem ajudar o pesquisador a desobstruir os caminhos da investigação dos obstáculos que esta encontra. Uma vez explicitada, deve também ajudar o leitor a conhecer e

---

<sup>6</sup> op. cit. p.25.

verificar os caminhos percorridos tanto pela pesquisa quanto pelo pesquisador, permitindo desse modo, a discussão dos desvios e dos possíveis acertos.

A opção metodológica será encontrada na epistemologia, ou seja, na adesão a um determinado quadro teórico de referência que embasa a percepção dos fenômenos. E é a partir dessa percepção que se seleciona o próprio objeto de estudo.

Os procedimentos técnicos não são, portanto, meros artifícios, instrumentos ou meios. Eles decorrem da metodologia e devem se constituir em manifestações do quadro teórico, as quais objetivam revelar aspectos e relações fundamentais no objeto estudado.

São esses os fundamentos que permitem que a reflexão aqui apresentada se volte ora para uma postura predominantemente descritiva - quando se dispõe a descrever três planos diretores elaborados para o município de São Paulo - ora para uma postura predominantemente analítica - quando procura contextualizá-los e inter-relacioná-los ao conjunto de variáveis que os presidem. Particularmente, nesta contextualização, às variáveis políticas, e ao movimento pendular existente na história recente do Brasil entre momentos de concentração e desconcentração do poder, centralização e descentralização da administração e, acima de tudo, entre autoritarismo e Democracia.

À apresentação do percurso de delimitação do objeto, apresentada nesta Introdução, seguem-se, no Capítulo

1, a apresentação dos objetivos deste trabalho, bem como dos pressupostos que o orientaram e sua análise e discussão.

////////////////////

CAPÍTULO **1**  
ARQUITETOS, ARQUITETURA, PLANEJAMENTO

*"Quando se aproxima de seu fim, uma pesquisa científica deve estar em condições de responder às questões específicas que estavam, precisamente, na sua origem. Mais ainda, estas respostas não podem ser unicamente fórmulas pragmáticas que respondam a problemas concretos que se colocam na prática social, pois o interesse teórico de tal operação seria nulo. É preciso então que as conclusões obtidas para os diferentes pontos examinados sejam suscetíveis de aclarar a compreensão de uma situação concreta, ao mesmo tempo em que se aplica e se investe nesta análise as leis gerais de funcionamento dos processos sociais." M. Castells*

### 1.1. Objetivos e pressupostos

O objetivo deste trabalho é refletir sobre o planejamento e os fatores intervenientes no seu processo de elaboração, no período compreendido entre o final da década de Sessenta e a década de Oitenta, com particular atenção à atuação dos arquitetos nesta atividade.

Esta reflexão passará pela análise do processo de elaboração de planos urbanos em diferentes contextos da vida econômica e político-administrativa recentes do Brasil, buscando conhecer sua influência nos resultados apresentados e na atuação dos agentes envolvidos no processo.

Também o conhecimento das possíveis metodologias pré-estabelecidas na atuação dos profissionais envolvidos no processo de elaboração de planos constitui-se variante necessária para a análise.

O planejamento tem sido, nos últimos anos, objeto de críticas que chegam a colocar em dúvida a sua própria validade. É responsabilizado pelos problemas vividos nas cidades na mesma medida em que foi apresentado à sociedade, num passado recente, como solução indiscutível para estes mesmos problemas.

Planejar indica ação. É, como tal, parte integrante do processo de desenvolvimento. Neste sentido, ao se fazer uma análise dos processos de elaboração de planos no período proposto, este trabalho deverá discutir, além da própria ação planejadora, a crítica a esta ação.

Uma crítica que se mostrou, logo após o processo de redemocratização do país no início da década de Oitenta, extremamente severa com os planos até então apresentados, questionando, a partir dali, o planejamento enquanto ação.

Neste trabalho o plano, enquanto objeto de análise, é entendido como resultado de um processo dinâmico. Para tanto quatro considerações preliminares, a serem investigadas, nortearam o desenvolvimento da pesquisa:

1. A sociedade, os profissionais e o Estado podem ser identificados como agentes intervenientes no processo de elaboração de planos.
2. O Estado se utiliza tanto do plano quanto de seu processo de elaboração ao sabor de suas necessidades político-administrativas e eleitorais.

3. O contexto econômico e político-administrativo em que são elaborados os planos tem um peso específico importante no seu processo de elaboração, e mesmo na atuação profissional, mas não deve ser aprioristicamente considerado como o único fator decisivo ou determinante seja do processo, seja do resultado final, que é o próprio plano, pois:

- Os profissionais envolvidos diretamente no processo elaboram os planos também segundo suas convicções técnicas e ideológicas, estabelecendo a partir daí seus critérios de verdade, e de projeto;
- Será sempre a sociedade, com maior ou menor grau de conscientização quem, ao final do processo, determinará a concretização ou não das propostas formuladas pelo plano.

4. Para o arquiteto envolvido diretamente na elaboração de planos, a atividade de planejar se confunde com o próprio ato de projetar, o que leva à investigação de que para este, a tarefa de planejar se confunde com o ato de projetar.

## 1.2. Discutindo pressupostos.

### . Os agentes do processo

Vale ressaltar que tanto o Estado quanto a sociedade desempenham diferentes papéis em diferentes momentos deste processo.

Considere-se o seguinte mecanismo:

- pressão social (sociedade)=>

- determinação da elaboração do plano (Estado)=>
- processo de elaboração do plano (sociedade, profissional e Estado)=>
- implantação das propostas do plano (Estado e sociedade).

Esta seqüência pretende sintetizar os momentos mais significativos do planejamento. Pode-se notar que cabe à sociedade, num primeiro momento, o papel de pressionar o Estado, dele exigindo ação.

Este é, sem dúvida, o elemento detonador de um processo de modificação da realidade, que se constitui para o arquiteto e os demais planejadores a matéria prima básica de sua produção.

Cabe ainda à sociedade, num segundo momento, ao lado do Estado e dos profissionais, o papel de agente interveniente na elaboração do plano e, num terceiro momento, o papel de filtro que determinará a concretização ou não das propostas indicadas no plano.

Ao Estado cabe, inicialmente, o papel de determinar a elaboração do plano, seja por seu próprio corpo técnico ou através de encomenda a grupos de profissionais independentes<sup>7</sup>. Cabe ainda, como à sociedade, o papel de ser um dos intervenientes no processo de elaboração do plano e, finalmente, o papel de elemento organizador da implantação de suas propostas.

---

<sup>7</sup> Entende-se por profissionais independentes aqueles não ligados às instituições de planejamento mantidas pelo próprio Estado.

Cabe ao profissional, enfim, o papel de elemento de ligação entre estas forças durante o processo de elaboração do plano.

Como lembra G.C.Argan, falando sobre urbanismo: *"O que distingue o urbanismo de qualquer outra disciplina institucionalizada não é certamente a qualidade de seus conteúdos, mas o processo com que os elabora, os coloca em relação dialética entre si, os organiza em um sistema cujos diversos componentes dão lugar a uma resultante."*<sup>8</sup>

É este momento, o processo de elaboração do plano, que será prioritariamente discutido neste trabalho. E nele, o papel representado pela atuação do profissional, a quem a crítica ao planejamento tem reservado um papel secundário, ainda que não desimportante.

Nesta crítica o profissional é por vezes encarado como super-homem onisciente e onipresente, capaz de tudo ver e a tudo responder, para em seguida ser colocado como apenas mais uma vítima, inocente e bem intencionada, porém impotente, diante da pressão avassaladora exercida pelo contexto em que os planos são elaborados.

Ao se fazer a opção pela análise da atuação do profissional, no entanto, não se pode perder de vista que o processo de atuação, complexo e diferenciado, dos dois outros agentes, o Estado e a sociedade, começa antes mesmo do início da elaboração do plano e só termina muito depois dele.

---

<sup>8</sup> ARGAN, Giulio Carlo. "Urbanismo, espaço e ambiente." in *História da arte como história da cidade*. São Paulo, M.Fontes, 1992. p. 218

Uma dificuldade que se apresenta para esta discussão é que, enquanto para o Estado se encontram definições clássicas e aprofundados estudos em diversos campos do conhecimento, o que o tornaria mais facilmente reconhecível enquanto agente do processo, o mesmo não se pode dizer da sociedade e dos profissionais.

É, portanto, da maior importância, que se estabeleça com clareza a partir de que referenciais serão analisados estes elementos.

Sem esta distinção, incorre-se no risco de igualar conceitualmente o inigualável. Profissionais e sociedade seriam, se assim colocados em contraposição ao Estado, conceitos demasiadamente genéricos.

Não se trata, entretanto, de igualar os três elementos, mas sim de nivelá-los, numa circunstância específica - o processo de elaboração de planos urbanos - para melhor compreender o funcionamento de um dos sistemas de forças do qual resulta o próprio plano. Por outro lado, este nivelamento, temporário e necessário ao entendimento do processo como um todo, se dá a partir da compreensão dos agentes enquanto elementos que apresentam uma capacidade de ação modificadora do processo.

Neste sentido, o interesse maior deste trabalho recai no reconhecimento das forças atuantes no processo de elaboração de planos enquanto agentes organizados. Descarta-se, portanto, "o agente social autônomo, aquele indivíduo que, mesmo no pleno exercício de sua cidadania,

compõe a maioria silenciosa"<sup>9</sup>.

#### . O planejamento e a conjuntura

Outra consideração importante para o desenvolvimento do trabalho é aquela que leva a acreditar que diferentes contextos político-administrativos têm grande influência sobre o processo de elaboração de planos, porém uma influência que não se dá de maneira imediata, nem tampouco é a única determinante do resultado do processo, o plano, como muitas vezes faz crer a leitura da crítica ao planejamento elaborado neste período.<sup>10</sup>

Boa parte desta crítica ao planejamento urbano realizado no Brasil a partir do final da década de 60 e, principalmente, na década de 70, se baseia na constatação de que os planos *não deram certo*.

Elaborando as análises sobretudo sob a ótica da eficiência e da obtenção dos resultados explícitos pretendidos pelos planos, indicadores pelos quais serão indiscutivelmente reprovados, as críticas sempre deixam implícita a idéia de que, sob um contexto autoritário, obrigatoriamente se produzirá um planejamento autoritário. Ou, de outro modo, traduzem a idéia de que o plano sempre reproduzirá o pensamento e os interesses da classe dominante,

---

<sup>9</sup> Habermas, op.cit., p.219

<sup>10</sup> Neste trabalho entende-se por conjuntura o todo, o conjunto de fatores que compõem uma globalidade, e por contexto as globalidades menores, que compõem a conjuntura. Uma conjuntura econômica, por exemplo, pode viver contextos mais ou menos autoritários.

detentora do controle do Estado.

A situação falimentar em que se encontram nossos municípios e os déficits de serviços e infra-estrutura urbana, objetos principais das recomendações dos planos elaborados na década de 70, comprovariam a ineficácia dos planos.

No entanto, ainda que as evidências poupem o trabalho de discordar destas análises, interessa, aqui, discutir a afirmação de que num contexto autoritário o plano elaborado será necessariamente autoritário.

Entendendo-se o processo de elaboração de planos como um sistema dinâmico, onde atuam forças distintas e interdependentes - que para efeito desta análise foram delimitados como sendo a sociedade, o profissional e o Estado - deve-se considerar que o comportamento de cada um destes três agentes no processo se dá também de maneira distinta e interdependente.

E é neste sentido, admitindo que para cada um destes agentes o plano desempenha um papel diferenciado na consecução de seus interesses imediatos e futuros, que se pode considerar a conjuntura econômica e o contexto político-administrativo como elementos importantes, porém não definitivos, na elaboração do plano. Isto porque também a análise e a racionalização crítica destas variáveis por cada um dos agentes se dá em tempos e velocidades distintas.

Esta consideração leva à necessidade de um aprofundamento da análise sobre como cada um dos agentes

envolvidos incorpora o papel desempenhado no processo de elaboração de planos.

Isto porque, de um lado o Estado, condensador das relações de classe<sup>11</sup>, faz do processo de elaboração destes planos uso político e administrativo, destes se servindo sempre no sentido de sua legitimação, ou da legitimação de sua atuação<sup>12</sup>; e, de outro, os profissionais, envolvidos com seu próprio repertório técnico e ideológico, desenvolvem seu trabalho a partir de critérios que lhes pareçam os mais adequados, determinados também por tal repertório, sobreposto à sua prática profissional.

Mesmo quando se considerar a cidade capitalista, sob a égide do Estado monopolista, como "a unidade coletiva de reprodução da força de trabalho"<sup>13</sup>, e o Estado como o condensador das relações de classe, considerar sua ação, no campo do planejamento urbano, como sendo uma ação unidirecional, sempre na direção e no sentido do fortalecimento do capital monopolista, parece incompleto.

Uma vez estabelecido, no processo de elaboração de planos, o sistema dinâmico de forças interagentes, restará sempre à sociedade, como a grande cliente dos planos, no mínimo a tarefa de decidir, no seu dia-a-dia e

---

11 Sobre as relações entre Estado e sociedade, ver Nicos POULANTZAS, 1972, "Poder político e classes sociais".

12 HABERMAS, op.cit.

13 CASTELLS, M. O advento de Monopolville: análise das relações entre a empresa, o Estado e o urbano. in FORTI, R. *Marxismo e Urbanismo Capitalista - Textos Críticos*, São Paulo, Ciências Humanas, 1979. p. 93

nos rumos por ela trilhados no seu desenvolvimento, sobre a adequação e a efetivação das propostas feitas pelos planos.

Por isso foi necessário neste trabalho, mesmo incorporando a cidade como o palco privilegiado da reprodução da força de trabalho e do capital, avançar no sentido de resgatar o entendimento do plano como instrumento de ação da sociedade. E a partir daí avançar na compreensão do plano para o arquiteto, enquanto atividade de projeto. Na medida em que se considere projetar, nas palavras de Maldonado, como sendo a *"vontade de sobreviver, a necessidade de nos provermos das mais elementares estruturas que possibilitem afrontar a hostilidade repressiva da indigência"*<sup>14</sup>

#### . Plano e projeto

Resta aprofundar a consideração de que para o arquiteto envolvido no processo de elaboração de planos a atividade de planejar pode se aproximar de sua atividade de projeto.

Daí a importância da discussão do papel da metodologia de projeto tanto no processo de elaboração de planos quanto no processo de elaboração de projetos de Arquitetura. Lembrando que, como vem sendo apontado desde o início da década de 80 por críticos e teóricos, foi quando se distanciou de sua base territorial e da tridimensionalidade das propostas formuladas que o planejamento urbano acabou perdendo

---

<sup>14</sup> MALDONADO, op.cit., p.29

sua objetividade.

O que possibilita fazer esta tentativa de aproximar, sob o ponto de vista da Arquitetura, o ato de planejar do ato de projetar é a compreensão de que projetar, assim como planejar, envolve alguns procedimentos básicos comuns tais como: conhecimento do problema e seu contexto, levantamento de dados, dúvida, reflexão, crítica, invenção e comunicação. Não obrigatoriamente nesta ordem cronológica, mas sempre de maneira interligada e interdependente.

Deve-se considerar que, desde o momento do conhecimento do problema, envolvem-se neste processo todo o conjunto de fatores que o circunda, tais como sua estrutura física, necessidades sociais, condicionantes econômicas e políticas.

Entendido desta maneira, pode-se então, para efeito de análise, sintetizar o ato do projeto como sendo um momento de invenção. Uma sucessão de decisões encadeadas, cada qual determinando outra série de decisões, baseadas em conhecimentos prévios daquela e de outras realidades, até à concretização da proposta de intervenção.

*"Somente quem já teve alguma vez a oportunidade de traçar o primeiro risco de uma obra, edifício (não importa o tamanho) ou cidade, conhece a gravidade, a densidade, os significados, os compromissos e a invenção existentes num simples traço sobre o papel. Risco e traço aqui*

*querem dizer idéias, números, conceitos, realidades, vida."* <sup>15</sup>

É, portanto, na análise destes procedimentos projetuais que podem ser encontradas as similitudes referidas nas considerações preliminares, necessárias para uma melhor compreensão do processo de elaboração de planos.

Se é verdade que o projeto deve expressar um determinado desejo de intervenção modificadora de uma dada realidade e que o projeto de Arquitetura materializa esse desejo através da intervenção concreta no espaço, propondo e propiciando novas relações humanas - e esta é sua magia -, é também verdade que o plano, ao objetivar normatizar ou indicar esta intervenção modificadora estará, ele próprio, expressando um desejo de intervenção.

Encontrado este ponto de convergência no tocante aos objetivos, sempre importantes no campo da epistemologia, será então possível a análise do objeto de intervenção de planos e projetos, que é, em última análise, a organização, no espaço, da vida do Homem em sociedade.

A discussão sobre quais os limites do que seja o objeto da Arquitetura ou do Urbanismo atinge um alto grau de complexidade e amplitude. A busca da globalidade nos conhecimentos, superando a era das especificidades, também na Arquitetura tem se mostrado da maior importância.

O objeto de intervenção do plano urbano,

---

<sup>15</sup> GUEDES, J. *Um projeto e seus caminhos*. São Paulo, FAUUSP, 1981. Tese de Livre-Docência. Mimeo. p.20

por sua vez, apresenta uma clareza e objetividade de definição apenas ilusória. Não é mais possível afirmar que o objeto de intervenção do planejamento urbano é a cidade, assim como não seria possível afirmar que o objeto de intervenção do planejamento regional é apenas a região.

Hoje, as cidades têm encontrado dificuldades para circunscreverem-se nos limites de município. Os processos de conurbação são freqüentes, e o grau de desenvolvimento e sofisticação da economia tem provocado relações de interdependência particularmente complexas entre os municípios. Além da necessária consideração sobre o desenvolvimento das comunicações e do poder da mídia, sobretudo a eletrônica, nas relações humanas. <sup>16</sup>

Como diz Argan, *"a cidade não pode mais ser considerada um espaço delimitado, nem um espaço em expansão; ela não é mais considerada espaço construído e objetivado, mas um sistema de serviços cuja potencialidade é praticamente ilimitada"*<sup>17</sup>.

O fato é que a cidade, provavelmente a maior realização humana, não mereceu ainda, seja de filósofos, geógrafos, economistas ou arquitetos uma definição "definitiva". E, tomara, não merecerá jamais.

---

16 Sobre este tema ver Milton SANTOS, 1988, *Espaço e método* e 1986, *"Pensando o espaço do homem"*. Ver também Jacobs, 1971, *A economia das cidades*

17 ARGAN, G.C. op. cit., p.215

### 1.3. A crítica aos planos

As críticas de natureza quantitativa pretendem-se, de modo geral, incontestáveis.

No que diz respeito à crítica ao planejamento urbano e aos planos elaborados, implementados ou não, as críticas desta natureza podem servir-se fartamente da situação de crise dos serviços e equipamentos urbanos. Mesmo naquelas cidades para as quais planos foram elaborados e implementados, os déficits aumentaram.

No entanto, este tipo de crítica não chega a questionar o plano na sua essência, nem tampouco a validade de sua elaboração. Em geral oriunda de segmentos profissionais envolvidos com o processo de elaboração de planos, quase sempre esta crítica se restringe a constatar deficiências e a considerar subdimensionadas as projeções anteriormente realizadas.

Outro tipo de crítica, esta ligada a questões ideológicas e metodológicas mais profundas, questiona o plano na sua própria razão de ser.

Estas análises partem do princípio de que um plano oriundo da máquina administrativa, ou gestado no interior do aparelho de Estado será sempre apenas mais um instrumento de dominação deste mesmo Estado sobre a sociedade. E, como tal, não poderá ser considerado como um instrumento de avanço da sociedade como um todo.

Incumbência do Estado, responsável maior

pela manutenção das condições necessárias para a reprodução da força de trabalho e do capital, o plano estaria comprometido desde sua origem.

À luz das considerações já apresentadas, o que se pretende destacar é que, neste tipo de crítica, o que se vê na maior parte das vezes é a análise dos planos enquanto peças monolíticas. Seu objeto de estudo têm sido os planos enquanto produtos prontos e acabados, com um quase esquecimento do fato de que no próprio processo de elaboração dos planos se reproduz o sistema de forças atuantes na sociedade.

É a observação da correlação de forças entre a sociedade e o Estado no decorrer da elaboração do plano, ou seja, a análise daquele micro-universo das relações sociais estabelecido durante o processo de análise e intervenção na realidade que possibilita a realização de uma crítica efetiva ao processo de elaboração dos planos. Este sendo, provavelmente, o melhor momento para o exercício de uma ação modificadora por parte dos envolvidos. Inclusive os profissionais.

Por este motivo se torna importante a compreensão do papel desempenhado pelos profissionais envolvidos neste processo, na medida em que serão estes que terão a responsabilidade de traduzir, concretizar, através do exercício de sua competência profissional, apaixonada e parcial, a intervenção modificadora do espaço.

. Resgatando o projeto.

Conhecer, analisar, aprender e criticar o processo de elaboração de planos deverá se constituir, portanto, num exercício, como sempre se dá num processo de aprendizado, de desmistificação de alguns ritos e conceitos pré-estabelecidos.

É possível, por exemplo, aprofundar o estudo das metodologias de projeto utilizadas nos processos de elaboração de planos, verificando sua real utilização para a prática do planejamento urbano ou sua utilização como prática discursiva e justificadora do plano.<sup>18</sup>

Isso permitirá resgatar a importância e o desafio do desenho, não apenas enquanto técnica ou linguagem, mas como projeto, verdadeira expressão da vontade, de muitos, de vencer o desconhecido, construindo, de sonhos, realidades.

*"Nosso desenho, sendo um 'pro-jectus' é algo que se lança antes, um tiro arriscado a partir das informações do que se sabe existente e do que se intui poder existir. O 'chute' original, ousado e criativo, nos garante, para além das razões práticas restritas, estas outras, também indispensáveis à vida e à dignidade humanas, tão bem sintetizadas pelo termo poética. É certo que nossos projéteis jamais atingirão os alvos em cheio. Não importa; o fundamental*

---

<sup>18</sup> A distinção entre "metodologia" e "processo de elaboração", que percorre todo o texto, se dá em função do entendimento de metodologia como algo que define, mais que um processo do fazer, um processo de pensar.

*é que permitam reavaliações contínuas feitas por nós e pelos outros, até que se chegue a um consenso sobre o que é mesmo o alvo e sobre a direção em que se pode supor que este esteja."*

19

### 1.3. A seleção de planos para análise

Diante dos objetivos expostos para este trabalho, foram selecionados como objetos de estudo para o desenvolvimento dessa dissertação três planos elaborados em diferentes épocas e diferentes contextos político-administrativos da história recente.<sup>20</sup>

Estes planos são: o PUB - Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo<sup>21</sup>; o Plano Diretor do Município/1985-2000<sup>22</sup>; e, por fim, o Plano Diretor do Município de São Paulo <sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> SANTOS, C.N.F. dos. *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo, Projeto, 1988. p.17

<sup>20</sup> Mais uma vez vale ressaltar a diferença entre conjuntura e contexto. Para o desenvolvimento da análise, considerou-se que no período 1967/87 mudou significativamente no Brasil o contexto político-administrativo, permanecendo, porém, inalterada, por exemplo, a conjuntura econômica.

<sup>21</sup> PUB - Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo. Elaborado entre 1967 e 1969 pelo Grupo Executivo de Planejamento - GEP, durante a gestão do Prefeito Faria Lima. O Plano foi elaborado através de um consórcio internacional que envolveu as empresas ASPLAN, Daly, Wilbur e Montor Montreal.

<sup>22</sup> Plano Diretor do Município 1985/2000. Elaborado entre 1984 e 1985 pela SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento, durante a gestão do Prefeito Mário Covas.

<sup>23</sup> Plano Diretor do Município de São Paulo. Elaborado entre 1986 e 1987 pela SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento, durante a gestão do Prefeito Jânio Quadros.

A seleção destes planos como objetos para o estudo de caso no desenvolvimento deste trabalho se deu inicialmente pelo reconhecimento de tratarem-se de planos elaborados com grande qualidade técnica, por equipes bastante qualificadas. E que, talvez por isso mesmo, apresentem em seu conteúdo, em seus objetivos explícitos e implícitos, e em suas propostas de intervenção a maior parte dos elementos necessários para aprofundar o conhecimento de seu processo de elaboração, sob a ótica aqui pretendida.

O segundo critério utilizado para esta seleção foi o fato, a ser aprofundado nos capítulos 2 e 3 deste trabalho, de que estes planos foram elaborados em contextos político-administrativos distintos e marcantes de nossa história recente.

E, por fim, a consideração de que os planos elaborados para o município de São Paulo, dado o alto grau de complexidade quantitativa e qualitativa dos assuntos de que tratam tornam-se exemplos adotado e reproduzidos em outras regiões do país.

O que se buscou, portanto, na seleção destes planos em detrimento de outros, foi o estabelecimento do maior arco possível de elementos que auxiliassem o aprofundamento e a compreensão dos pressupostos que orientaram a elaboração deste trabalho.

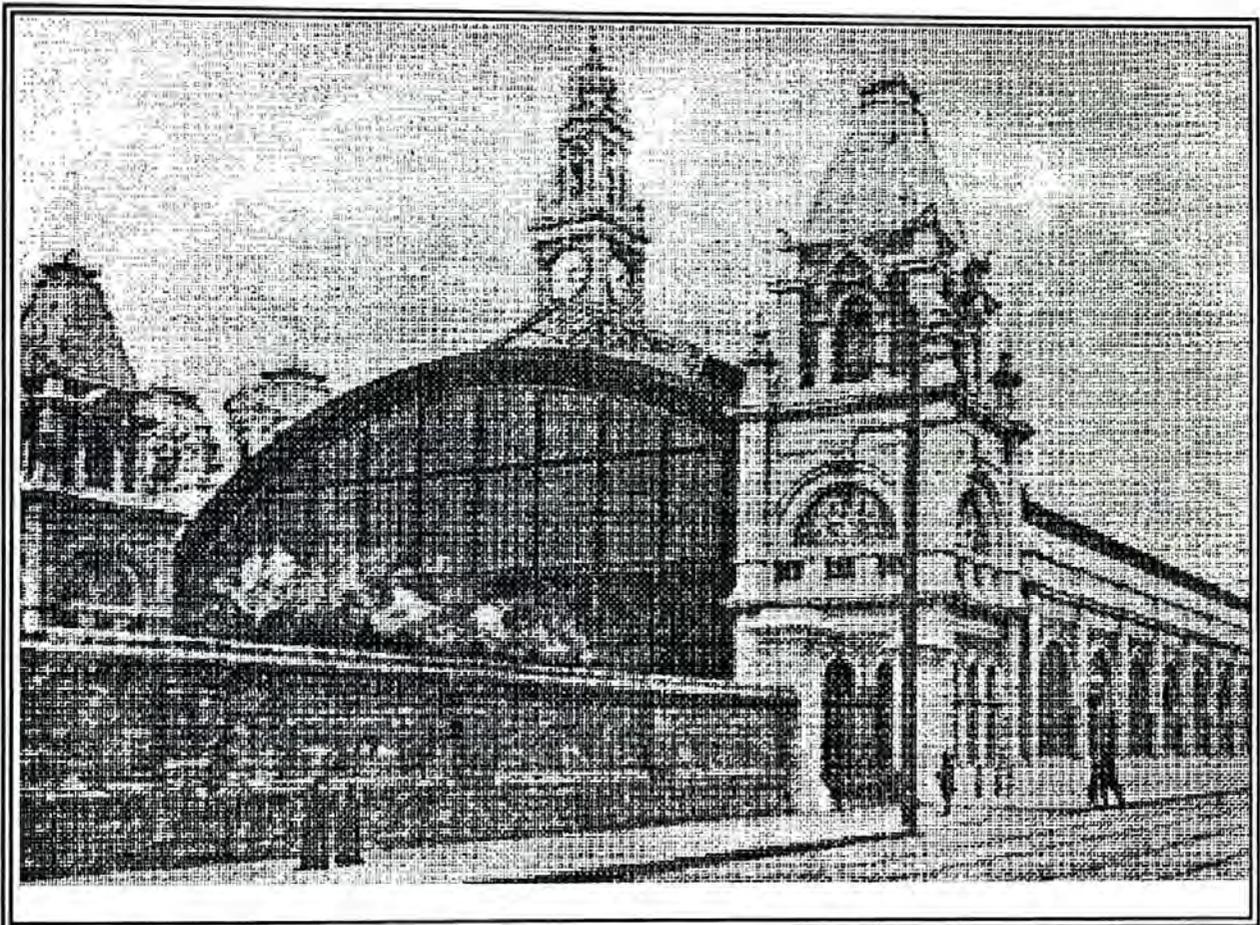
////////////////////

CAPÍTULO **2**  
CRESCIMENTO E EVOLUÇÃO

*"Se a política é, por natureza, essencialmente móvel, seu fruto, o sistema administrativo, possui uma estabilidade natural que lhe permite, ao longo do tempo, uma maior rigidez, não permitindo modificações muito freqüentes. Expressão da mobilidade política, sua duração é assegurada por sua própria natureza." Le Corbusier*

Para a compreensão da atual configuração espacial e política do município de São Paulo, metrópole nacional e continental, é importante buscar conhecer como se deu, e quando se deu, em sua história, o salto qualitativo que a transformou de capital provincial em grande centro prestador de serviços e pólo concentrador de riqueza. Além de grande concentrador de pobreza.

É no início deste século que se encontram os elementos básicos que deram início às transformações da capital da Província de São Paulo. A substituição do trabalho escravo pela mão de obra imigrante e o fortalecimento da cultura cafeeira estabelecem no país o início de relações capitalistas no sistema produtivo. Aqui se estabelecem as casas bancárias que, a partir da acumulação propiciada pela produção agrícola, passam a financiar também atividades urbanas. Surge, na capital de São Paulo, uma nova elite, disposta a consumir e a usufruir uma nova cidade. Além de uma nova população que gerará serviços, consumirá e construirá esta nova cidade.



*Estação da Luz. Sua construção marca o desenvolvimento da capital de serviços.*

### 2.1. Segunda metade do século

É, no entanto, na segunda metade deste século que se pode considerar implantadas no Brasil as relações capitalistas no sistema de produção. Instala-se a indústria automobilística e a tendência à urbanização da população se cristaliza. Numa economia ainda fundamentalmente agrária, consolida-se um novo país, urbano.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Vivencia-se no Brasil este conflito, qual seja, o de um país que se urbanizou, mas que mantém características agrárias e oligárquicas, como se pode comprovar na elaboração da Constituição de 1988 e na tentativa de revisão desta mesma Constituição em 1994.

A partir da década de 50, as cidades brasileiras passam por significativas transformações. O processo de industrialização e o desenvolvimentismo dessa década passam a exigir das cidades, cada vez mais, que se preparem e se equipem para as novas relações de produção. São Paulo firma-se, então, num processo que teve início na virada deste século, como o grande centro urbano desta nova realidade.

Enfim, esta arrancada industrial, parte integrante de um projeto político desenvolvimentista, aproveitando-se das bases lançadas na primeira metade do século na área de infra-estrutura urbana e do bom nível da atividade econômica existente, torna irreversível a metropolização de São Paulo.

A capital assume o papel de pólo concentrador de riqueza em nível nacional. Centraliza o fluxo migratório e vive nova explosão demográfica. A primeira, que ocorrera entre 1900 e 1940, elevava a população da cidade de 240.000 habitantes em 1900 para 580.000 em 1920 e 1.400.000 habitantes em 1940.<sup>25</sup>

A partir de então, a cidade, aí compreendidos seus "arredores", salta de 1.580.302 habitantes em 1940 para 4.862.482 em 1960.<sup>26</sup>

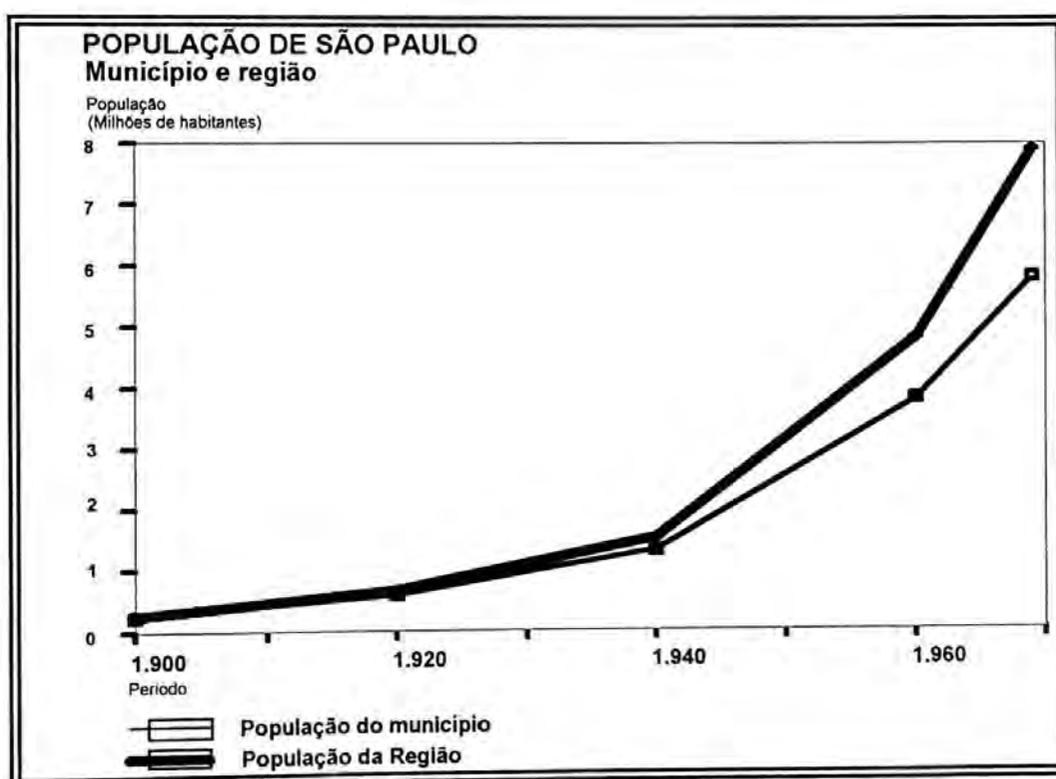
No modelo de desenvolvimento proposto, as rodovias e avenidas substituem definitivamente a ferrovia no

---

25 LANGENBUCH, J.R. **Estruturação da Grande São Paulo**. R. de Janeiro, FIBGE. 1971. p. 133

26 Id.

papel de orientadoras da ocupação do território. O meio de transporte é o automóvel. A cidade se "espalha" sobre sua vizinhança. Sobre isso Langenbuch mostra: "O ritmo de crescimento foi maior nos 'arredores' do que na 'cidade'. "Enquanto a cidade via sua população aumentada em 171%, a dos arredores crescia em 364%."<sup>27</sup>



Fonte: IBGE

Com o crescimento da metrópole e o processo de concentração de riqueza, acumula-se, no entanto, déficit em todos os setores, da infra-estrutura urbana à moradia, passando por transporte, saúde e educação. A velocidade das

transformações e do crescimento da cidade não é acompanhada pela capacidade de instalação destes equipamentos por parte do poder público.

São questionados também os modelos de intervenção na cidade adotados até então. O urbanismo, herdeiro de uma tradição sanitarista e normativa, que sempre adotara intervenções setoriais, começa a assumir, enquanto procedimentos técnicos, uma análise da realidade de caráter mais globalizante, encarando os problemas urbanos no todo.

Este questionamento se faz presente já no final dos anos 40 com a criação do Departamento de Urbanismo e teve seqüência, por exemplo, com o trabalho desenvolvido pelas equipes ligadas a Lebrét.

O debate sobre o futuro das cidades assume, para os arquitetos, grande importância. Em 1952, Artigas escrevia: *"O remédio que unanimemente se recomenda para aliviar as situações é a planificação. Disto também estamos acostumados em São Paulo. Os planos são a solução. Planos, projetos, levantamentos, dados estatísticos, 'elementos para um grande diagnóstico, pois a cidade é um organismo vivo". Planos que iludem o povo e deixam a impressão de que alguma coisa se está fazendo."*<sup>28</sup>

---

28 ARTIGAS, J.B.V. *Caminhos da Arquitetura*. São Paulo, Ciências Humanas, 1981. P.66



Fonte: São Paulo 1975 - Crescimento e pobreza.

## 2.2. Década de 70: imagem, posturas e planos.

A partir de 1964, com a instalação do regime militar, e sobretudo a partir de 1968, a tendência à centralização econômica que já se verificava no desenvolvimento da economia como um todo, associa-se à centralização política e ao autoritarismo introduzido no processo decisório. Com isso abre-se espaço para que o projeto econômico que se implantava à força no país englobasse também o desenho da cidade. Este planejamento vivencia, então, uma duplicidade técnico-científica e prática que o acompanha por toda a década de Setenta.

Se por um lado se pratica um discurso globalizante e preocupado com as questões urbanas enquanto pano de fundo de questões econômicas e sociais mais amplas, por outro o cotidiano administrativo insiste numa prática técnico-setorial muito mais adequada às condições políticas vigentes. O Estado se utiliza de projetos de instalação de infra-estrutura ou grandes equipamentos urbanos para estabelecer uma relação de troca com a sociedade, no sentido de sua legitimação. São exemplos desta relação a construção de estádios de futebol em todo o país durante a década de 70. E que, de certa maneira, ainda se dá com a construção de grandes equipamentos, como hospitais gerais, nos anos 80.

É no estabelecimento desta delicada relação de troca entre um Estado autoritário procurando sua legitimação e uma sociedade que se urbanizara rapidamente e carente de equipamentos que se dá, então, a prática do planejamento.

Época do "Brasil Grande", neste momento se substituem os "urbanistas" pelos "planejadores". É o momento em que se passa a valorizar a legislação em detrimento do desenho como técnica de apresentação e implantação de planos. Como define o prof. Cândido Malta: "Os urbanistas políticos globalizantes iam traduzindo cada vez mais suas propostas em modelos de organização urbana, buscando o que supunham ser uma visão geral das questões urbanas através de planos de organização da estrutura e tecido físico da cidade como um todo" porém, segue o professor, "os urbanistas técnico-setoriais, aliados aos políticos, agindo segmentariamente em

uma dada estrutura administrativa governamental, também compartimentada, entram diretamente, sem rodeios, no jogo político da administração pública. Sua atuação dá-se então, muitas vezes, de modo a aumentar a participação relativa de um determinado setor público, como é o caso do setor viário ou do setor de serviços de urbanização, no que se refere ao valor dos investimentos a eles destinados. Outras vezes, agem no sentido de defender interesses imobiliários através do controle do valor de troca do solo, seja pelos investimentos públicos, (...) seja pelas leis urbanísticas, manejadas convenientemente para isso.<sup>29</sup>

Enfim, planeja-se a partir de uma base teórica globalizante e implanta-se com legislações setoriais. É deste período, por exemplo, a legislação federal que vinculava a concessão de créditos aos municípios à existência de planos diretores de desenvolvimento integrado.

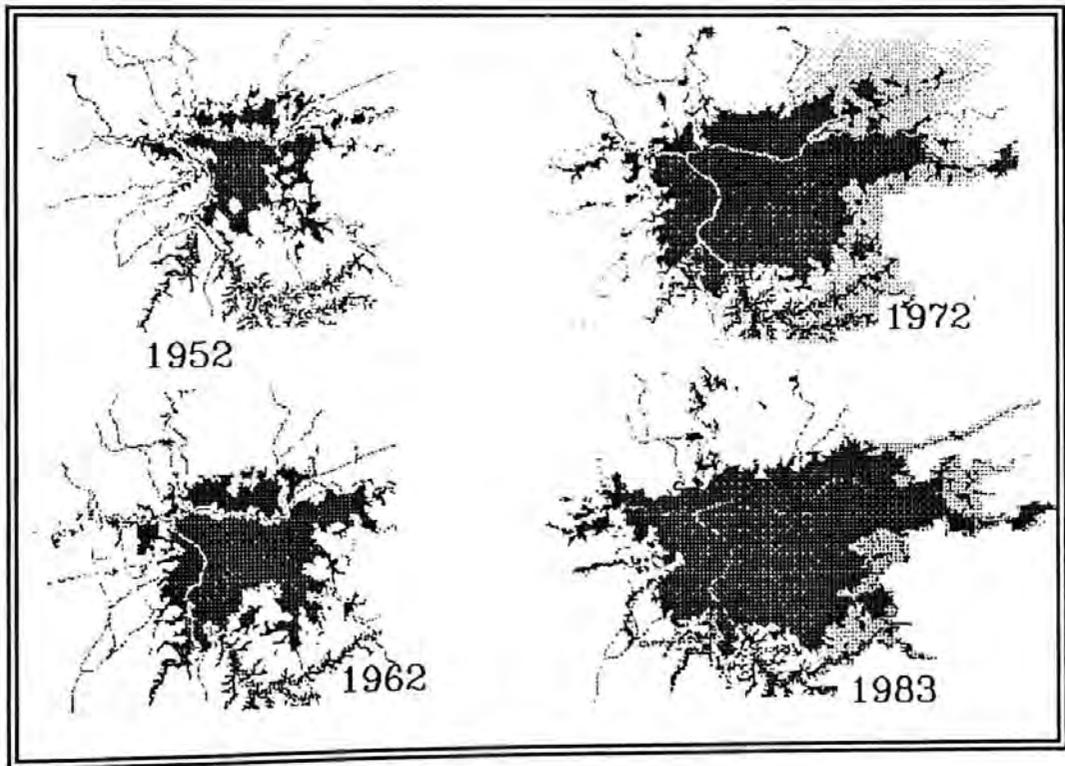
O plano se torna a verdadeira expressão da aglutinação dos interesses dos agentes dominantes da cena política e econômica. Passam a ser comumente elaborados como pré-requisito burocrático para a obtenção de um determinado benefício. Além de utilizarem quase sempre uma linguagem pouco acessível ao grande público.

Diante da gravidade do déficit que se acumula, apesar dos planos, discute-se então, veementemente, a necessidade de refrear o crescimento da metrópole. O que não se

29 CAMPOS FILHO, Cândido M. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. São Paulo, Nobel, 1989. p. 42

efetiva na prática pois se mostra, inclusive, contraditório com a política econômica concentradora praticada na década de Setenta.

Sobre isso constata o Prof. Joaquim Guedes: "se os políticos insistem, os urbanistas independentes sabem que é irreal e inútil recomendar a contenção do crescimento urbano. Aliás, sabem há muito tempo. Foram silenciados pelos planos governamentais voluntaristas da década de 70 e início de 80 propostos pela CNDU <sup>30</sup>".<sup>31</sup>



Fonte: Milton Santos - *Metrópole...*

- 30 CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Órgão do governo federal responsável pela formulação da política de desenvolvimento urbano no Brasil, na década de 70.
- 31 GUEDES, Joaquim - São Paulo, 25 milhões de habitantes. Palestra proferida na Pinacoteca do Estado. Mimeo.

É neste período, e neste contexto, que se elabora o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI - para o município de São Paulo, tornado lei em 1971,<sup>32</sup> além outras centenas de planos com o mesmo espírito.

### 2.3. Década de 80 - Questionamento e ruptura.

O Brasil assiste, no final da década de 70 e início dos anos 80, ao fim do regime militar. As eleições diretas para governadores de Estado colocam no poder um novo grupo dirigente, que apresenta um discurso fundamentado no rompimento do autoritarismo e no restabelecimento da democracia e da transparência nas relações de poder. A vitória da oposição em 1982 marca a necessidade da criação de novos mecanismos de comunicação entre Estado e sociedade, políticos e eleitores e, portanto, também entre planejadores e cidadãos.

Politicamente os efeitos se fazem sentir numa forte pressão da sociedade no sentido de obter uma efetiva participação no processo decisório.

A eleição de 1982 teve no voto vinculado, que estabelecia a obrigatoriedade do voto em candidatos de um mesmo partido para todos os cargos eletivos, a tentativa do sistema de se manter no poder. Isso através da valorização dos políticos locais, em geral conservadores, e detentores de uma relação clientelista mais efetiva com os eleitores.

Este casuísmo, como eram chamados estes

---

<sup>32</sup> Lei 7.688 de 03/12/71 - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

artifícios elaborados pelo governo para obstruir o acesso das oposições ao poder, entretanto, principalmente nos grandes centros, não foi bem sucedido.

A nova realidade política, sobretudo a partir de 1974, acabou por tornar a eleição plebiscitária, alterando a correlação de forças eleitorais não apenas nos grandes centros urbanos mas também, já na década de 80, nas pequenas e médias cidades do Interior.

O pacto eleitoral clientelista anteriormente estabelecido se altera qualitativamente, havendo nesta sociedade já urbanizada o estabelecimento de um novo tipo de pacto. O clientelismo, se não morre, se dá sobre novos parâmetros. O próprio desempenho do poder Legislativo, municipal e estadual, e suas atribuições na divisão de poderes, se torna objeto de questionamento por parte da sociedade.<sup>33</sup>

Ocorre na década de 80 esta nova realidade. Não há mais condições de sobrevivência para o modelo de Estado provedor potencializado no Brasil durante a década de 70. O Estado não mais está sendo capaz de sustentar suas políticas públicas, entre outros motivos por absoluta falta de recursos.

---

<sup>33</sup> KERBAUY, M. T. Miceli. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. São Paulo, 1992. Tese de Doutorado, PUC/SP. Mimeo.



Fonte: São Paulo 1975 - Crescimento e pobreza

Mergulhada num processo de metástase burocrática, a máquina administrativa consome mais energia do que pode produzir, não se mostrando tampouco capaz de assimilar na prática as alterações por que passou o país em suas relações sociais e políticas nos anos anteriores. Neste sentido a crise urbana passa a se confundir com a crise do próprio Estado.

Dentro deste quadro de crise econômica, endividamento e impossibilidade de investimento por parte do poder público, além do restabelecimento da liberdade política, assiste-se desde o início da década de 80 a um forte questionamento do planejamento urbano por parte da sociedade e de profissionais envolvidos com o sistema administrativo.

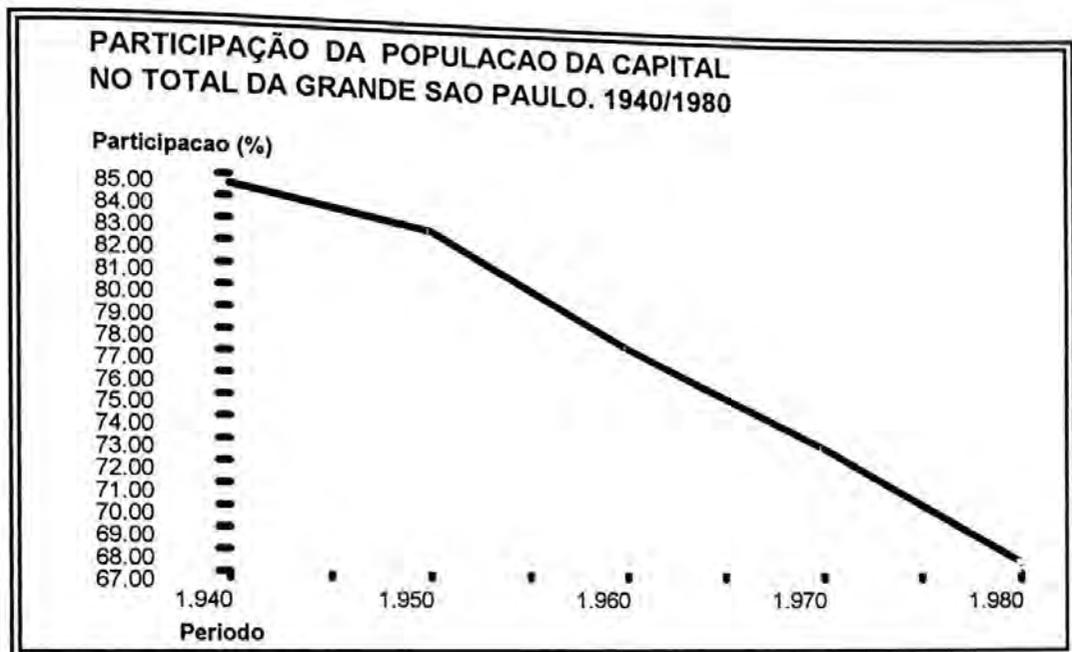
Acredita-se, então, na possibilidade de uma ruptura do sistema administrativo, a partir de sua própria incapacidade de gerir com eficiência a dinâmica capitalista. Sem que isto signifique, naquele momento, a ruptura ou o esfacelamento do Estado Capitalista.

Como parte da ruptura deste sistema administrativo encontra-se o questionamento dos planos. Um questionamento que continua, no entanto, privilegiando a visão gerencial da competência e preconizando um retorno à eficiência perdida pela máquina administrativa na sua capacidade de prestar serviços.

Na década de 80 o balanço que se faz é o de uma situação de aparente descontrole do uso e ocupação do solo, que fora, no entanto, alvo principal dos planos elaborados nos anos anteriores. Vive-se uma condição de desrespeito generalizado à legislação.

Em 80, os efeitos da urbanização e da metropolização se fazem sentir fortemente, ainda que a partir dos anos 70 tenham se tornado menores tanto o fluxo migratório em direção a São Paulo quanto a participação da população da capital no total da região metropolitana.

Isto se deu em parte em função do crescimento da atividade econômica do Interior do Estado de São Paulo. Hoje a segunda maior economia do país, para lá têm sido transferidos também muitos dos problemas urbanos da capital e sua região metropolitana.



Fonte: IBGE/SEADE

O questionamento dos planos, de seus processos de elaboração e implantação não devem ser compreendidos como fatos isolados. Estão inseridos no mudancismo que domina a sociedade em toda a década de 80.

Já mergulhado na crise financeira que o impedia de realizar os investimentos necessários para a manutenção das políticas urbanas implantadas na década anterior, sofrendo pressão dos credores internacionais, dos agentes econômicos envolvidos com a questão imobiliária, e de uma parcela enorme da população que cobrava cada vez mais o déficit de equipamentos públicos existente na cidade, a administração pública, particularmente a paulistana, se vê praticamente paralisada. O modelo concentrador colocara municípios na condição de dependentes quase infantis de recursos federais e estaduais.

Os planos elaborados na década de Setenta

são, sistematicamente, desrespeitados.] Na cidade de São Paulo, as normas e legislações decorrentes do PDDI a partir de 1972, como o Código de Obras<sup>34</sup> e a Lei de Zoneamento<sup>35</sup> são objetos de incontáveis modificações pontuais, geralmente casuísticas.

Coerente com a duplicidade de postura aqui delineada, um plano que fora elaborado pretendendo-se amplo e equilibrado passou a ser emendado e remendado, [atendendo a interesses de setores que momentaneamente estivessem mais próximos dos centros de decisão sobre os rumos da cidade. Ou de camadas da sociedade que apresentassem maior capacidade de pressão.] Manifestação clara desta situação são as emendas e resoluções às leis citadas acima, que chegam à casa das centenas.<sup>36</sup>

Mais uma vez, o que se pode depreender deste quadro é que a implantação do plano passa, obrigatoriamente, por correção de rumos preconizados pelos elementos envolvidos.

A super-valorização da legislação, além de traduzir enquanto linguagem o caráter político das raízes dos planos, pode, por outro lado, explicar o aumento da máquina administrativa não apenas no município de São Paulo, mas em todos os níveis institucionais - federal, estadual e municipal - no intuito de elaborar este planejamento, mantê-lo a serviço

---

34 LEI 8.266 de 1972 - Código de Edificações do Município de São Paulo

35 LEI 7.805/72 - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

36 Sobre este tema ver Flávio Villaça, 1988, "Sistematização crítica da obra escrita sobre espaço urbano".

dos agentes dominantes da máquina administrativa e fiscalizar sua implantação.

Instala-se, portanto, uma ampla máquina burocratizada e no mais das vezes corrupta. Incapaz, voluntária ou involuntariamente, de executar os serviços para os quais foi montada, ou seja, projetar e controlar o crescimento das cidades.

De fato, o que se pode perceber ao final da década de Setenta e início dos anos Oitenta é que a dinâmica da cidade mais uma vez se mostrou mais veloz que a própria implantação dos planos. Até porque estes, seja por seus vícios de origem, seja por seus objetivos aparentemente amplos e genéricos em demasia acabaram por ser atropelados pela realidade econômica, política e social.

Como diz Maria Adélia A. de Souza: "Além da amplitude e do ritmo do processo de urbanização, nos países pobres, que é o que nos interessa, inúmeros e graves são os demais desafios a serem enfrentados pelos urbanistas e administradores urbanos: a pobreza que se traduz no espaço urbano pelas habitações precárias, carência de equipamentos coletivos, periferias urbanas cada vez mais ampliadas e distantes, a impossibilidade da gestão urbana, a carência de recursos financeiros, a inadequação tecnológica, a especulação imobiliária e uma infinidade de dilemas que o capitalismo insiste em remediar, quando se trata da questão urbana, como se um instrumental qualquer do tipo legislação urbana, zoneamentos, transporte rápido pudesse 'consertar' o urbano e,

conseqüentemente, 'atenuar' as 'agruras' das camadas pobres da sociedade."<sup>37</sup>

Enfim, a reflexão sobre o urbanismo, o planejamento urbano e o desenho das cidades é marcada na década de Oitenta por uma profunda revisão da fundamentação teórica utilizada na elaboração de planos na década anterior. A postura globalizante passa a ser questionada pois teria produzido planos falaciosos, distantes da realidade e dos anseios da sociedade, e a postura técnico-setorial, por sua vez, descartada por sua ineficiência e sua incapacidade de contemplar a problemática urbana no seu todo.

#### . O papel das políticas públicas.

A falência do modelo econômico e político implantado no país possibilita encontrar explicações para o quadro de crise urbana.

Esta crise não será, então, apenas decorrência de uma crise do planejamento ou do urbanismo enquanto práticas projetuais. Entendida como sendo a crise do próprio Estado, torna-se necessário entender qual o papel, para este Estado, desempenhado pelo planejamento.

Por serem considerados elementos privilegiados no sistema de comunicação e troca existente entre o Estado e a sociedade, na década de Setenta, planos são elaborados, porém sem concretização. Com isto, acumula-se a

---

<sup>37</sup> SOUZA, M.A. - *Governo urbano*. São Paulo, Nobel, 1988. p.8

demanda por equipamentos, infra-estrutura e políticas setoriais, crescente desde a aceleração da urbanização por que passou a sociedade brasileira. A ação do Estado, ainda dominado politicamente por uma aristocracia rural, num modelo político marcado pelo clientelismo e o coronelismo, se defronta com uma nova realidade.

Após o forte processo de urbanização vivenciado no Brasil de modo relevante nas décadas de 50 e 60, a demanda, quantitativa e qualitativa, passa a ser consideravelmente diferenciada em relação às demandas de uma sociedade rural e agrária.

O tipo de desenvolvimento econômico dependente e o modelo de "integração nacional" implementado pelos militares propicia, principalmente no Interior do Estado de São Paulo, o crescimento das pequenas e médias cidades e o surgimento de periferias urbanas compostas por contingentes de trabalhadores rurais expulsos do campo. A grande concentração de riquezas tanto em nível territorial quanto social em muito contribuiu, paradoxalmente, para o surgimento de uma nova realidade política.

Instalado a partir de um golpe de força de origem militar, e inicialmente alicerçado na aliança destes militares com a aristocracia rural que dominava a cena política nacional, através da UDN<sup>38</sup> e do PSD<sup>39</sup>, o regime que se implanta

<sup>38</sup> UDN - União Democrática Nacional. Partido de características conservadoras que existiu no Brasil entre 1945 e 1964.

em 1964 e sobretudo a partir de 1968 com a edição do Ato Institucional nº5<sup>40</sup>, utiliza-se intensamente das políticas públicas para a sua própria legitimação.

Vale ressaltar, no entanto, que a correlação de forças expressa no Estado nunca é uma fotografia instantânea da correlação de forças da sociedade.

Neste sentido, é importante que se desenvolva uma breve análise do papel da produção e do consumo destas políticas públicas, pois é de se supor que neste quadro se insere de modo significativo o planejamento urbano.

Torna-se necessário conhecer com maior profundidade os processos de legitimação do poder do Estado através da elaboração destas políticas, uma vez que estas se constituem em objeto de trabalho dos planos estudados. Embora sem esquecer que, como alerta Habermas, "*saber o que se fala sempre ajuda.*"<sup>41</sup>

A formação do Estado capitalista, sobretudo num país do Terceiro Mundo e, portanto, coadjuvante no cenário econômico mundial, é carregado de contradições que, certamente, terão reflexos no objeto de estudo, os planos.

Retomando o enfoque segundo o qual o Estado é o condensador das relações de classe numa sociedade ao longo

39 PSD - Partido Social Democrata. Também de características conservadoras, porém, inspirado no Getulismo, com maior ligação com as classes médias urbanas emergentes.

40 AI-5 - Ato Institucional nº 5, editado em 13/12/1968 pela Junta Militar, suspendendo na prática os direitos constitucionais e conferindo poderes excepcionais ao presidente da república.

41 HABERMAS, J. op.cit. p.219

do tempo,<sup>42</sup> é possível também considerar as políticas públicas implementadas por este Estado como a materialização da correlação de forças entre as classes sociais, a qual, no entanto, varia no tempo e no espaço.

As classes sociais não podem ser entendidas como atores independentes: elas se intercambiam e nelas se percebe a influência do próprio poder do Estado. Considerada a dominação do Estado por uma das classes, é de se esperar que mesmo na ação política reivindicatória da sociedade esta relação de dominação se expresse.

Uma reflexão, ainda que breve, sobre o relacionamento entre a sociedade e o Estado é chave para a compreensão do mecanismo de atuação do Estado no processo de planejamento e mesmo do desenho da cidade e da região.

Caso se considere que o consumo das políticas públicas e a apropriação do território urbano pela sociedade se dá inclusive através da dinâmica de mercado, pode-se considerar que esta apropriação se dará, portanto, também através do consumo. E ao Estado caberia, então, atuar no sentido de organizar este processo de produção e consumo, de distribuição de bens e reprodução da força de trabalho.

Para impor junto à sociedade sua atuação, o Estado dispõe, além de instrumentos legais, de outros mecanismos. Entre os quais, como diz Poulantzas, a criação de um "coletivo alternativo" que dificulte a formação de uma

<sup>42</sup> Sobre o tema, ver E. PRETECÈILLE, 1986, "Les ambiguïtés du pouvoir local" na *Revue internationale d'action communautaire*.

consciência de classe mais profunda e questionadora de seu próprio poder político e, ainda, possibilite ao cidadão o sentimento de participação efetiva nos mecanismos de exercício do poder. A exacerbação dos sentimentos nacionalistas de uma sociedade em momentos de crise é um bom exemplo deste mecanismo.<sup>43</sup>

Este novo coletivo está também intimamente ligado ao consumo. Pois, na medida da venda, ou troca, de seu trabalho por um salário, o cidadão conquista o direito ao consumo. Não apenas de bens, mas inclusive das políticas públicas ou do próprio território. Pagar impostos, por exemplo, faz deste cidadão um "sócio" deste coletivo, com direitos. Morar, estudar, trabalhar, por exemplo, são pressupostos básicos da vida urbana.

Desse modo, as políticas públicas, nestes e nos demais setores, se inserem neste coletivo alternativo proposto pelo Estado, uma vez que o consumo pela sociedade dos benefícios gerados por estas políticas se dá coletivamente. Aparentemente, através da elevação de seu nível de consumo, as classes trabalhadoras passariam a ter um acesso maior à própria determinação destas políticas e, enfim, maiores condições de influir e alterar a correlação de forças representadas pelo Estado. Como se fosse inquestionável o aforisma segundo o qual "ser cidadão é poder consumir".

Ocorre que este conceito de consumo

---

43 POULANTZAS, N. op.cit.

coletivo pode ser melhor explicado como sendo um consumo individual que se dá coletivamente. O que corrobora a idéia de que este é na realidade um mecanismo integrante do coletivo alternativo criado pelo próprio Estado.

Afinal, não se espera de um cidadão nenhum tipo de sentimento atávico diante da dificuldade cotidiana para entrar em um ônibus lotado.

O acesso das populações urbanas ao consumo é diferenciado espacialmente. Mesmo o acesso ao consumo do território ou aos serviços nele implantados. Tarifas subsidiadas e financiamentos a longo prazo, de "caráter social", são prova disto.

É através de mecanismos como a elaboração destas políticas, montagem dos serviços e financiamento do seu consumo que o Estado planeja e desenha a cidade. E se utiliza de instrumentos legais como os Planos Diretores e as Leis de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo, para materializá-la.

#### . A crise do planejamento

Pressionado pelos países desenvolvidos para o pagamento da dívida externa, com a produção voltada para a exportação e sem condições de captar novas linhas de crédito, os planos e os projetos elaborados na década de 70 foram abandonados ou, no mínimo, tiveram sua implantação desacelerada.

Submetido a um rígido controle por parte de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional

e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, grande agente financiador de obras públicas de infra-estrutura, o Estado deixou de ter condições de realizar investimentos.

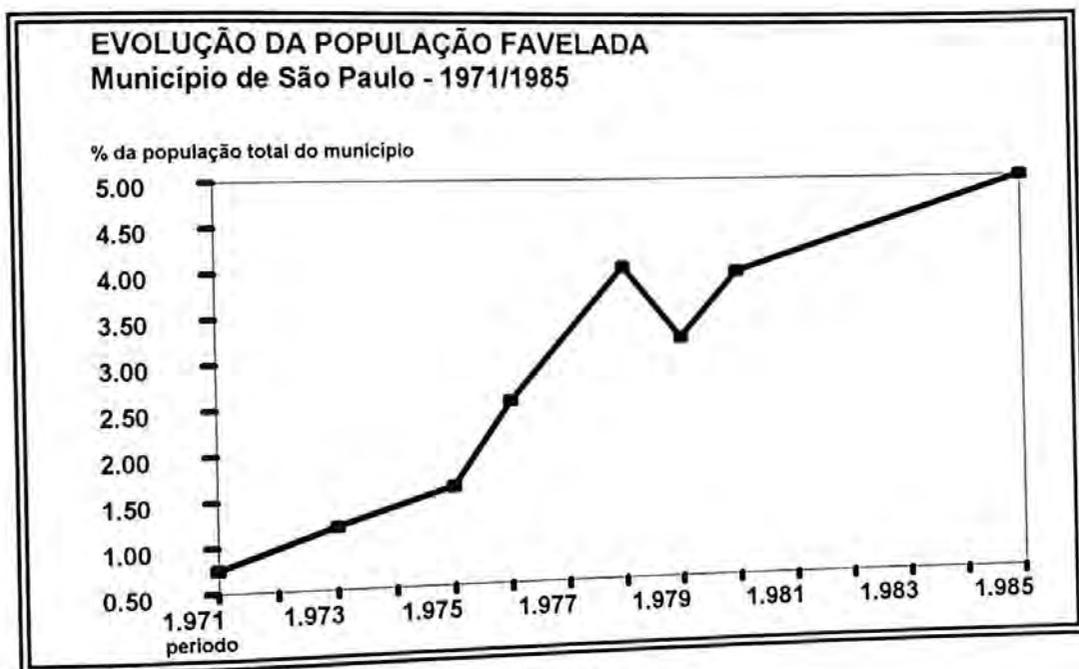
Com extrema clareza e simplicidade, alertava a voz discordante de Caio Prado Júnior, ainda em 1972: " Assinalemos de início a incoerência de todos quantos contam para o nosso desenvolvimento com a cooperação desinteressada das grandes potências capitalistas; e se acham mesmo no direito de exigi-la. Esquecem que a característica essencial do sistema onde enquadram seu projeto é essencialmente competitivo na base de vantagens comerciais, e não cooperador. É na competição e busca do maior proveito que se manifestam e apuram os seus legítimos valores e os fatores que o animam e impulsionam. Assim é na teoria, e mais claramente ainda na prática, como aliás já tivemos tantas vezes ocasião de experimentar na própria carne. E ainda teremos mais pela frente num futuro que parece próximo, e no qual a ameaçadora crise monetária que começa a abalar o mundo tende a eliminar quaisquer veleidades e impulsos menos ortodoxos e inspirados em motivos menos imediatistas.<sup>44</sup>

Na década de 80 se rompe definitivamente o trinômio "exportação -> baixos salários -> políticas públicas subsidiadas". Este é substituído pela relação "inflação -> recessão -> queda do poder aquisitivo". Não há mais recursos para manter políticas setoriais subsidiadas, necessárias para a

<sup>44</sup> PRADO JR., Caio *História e desenvolvimento*. São Paulo, Brasiliense, 1972. p.9

concretização dos modelos projetados para o desenvolvimento e a ocupação do território na década anterior.

O planejamento, como vinha sendo entendido na década de 70, passa a ser quase que renegado. Questionam-se seus processos, metodologia, objetivos e, sobretudo, sua eficácia.



Fonte: SANTOS, M. Metrópole corporativa...

Por vezes visto como o braço intelectual do autoritarismo, críticas contundentes lhe são feitas. Como define Adauto Lúcio Cardoso: "O fim da década de 70 marca o momento onde o planejamento começa a ser sistematicamente negado como possibilidade concreta de enfrentamento dos problemas urbanos. Esta contestação tem dois eixos básicos de apoio. Em primeiro lugar, o planejamento é apontado como ineficaz, incapaz de dar conta das questões que explicitamente se propõe a resolver. E, em segundo lugar, é visto como

expressão de uma prática de dominação, articulado à idéia de autoritarismo. Estas duas visões aparecem freqüentemente articuladas, a ineficácia sendo entendida enquanto uma forma através da qual o Estado assume oficialmente compromissos que não tem intenção real de levar a cabo"<sup>45</sup>.

Ou ainda, na análise de Flávio Villaça: "em 1968 a Prefeitura Municipal havia feito elaborar o seu paquidérmico PUB - Plano Urbanístico Básico, cuja publicação exigiu seis grossos volumes totalizando aproximadamente 3.400 páginas. Poucos anos depois, em surpreendente contraste com essa exibição tecnocrática, é aprovada a Lei que se apresenta e passa a ser conhecida como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - o PDDI. Trata-se de uma singela lei, desacompanhada de qualquer mapa, que não guarda qualquer relação com os estudos e pesquisas contidos no PUB. Também a Lei de Zoneamento de 1972 não guarda qualquer relação nem com o chamado PDDI nem com o PUB"<sup>46</sup>.

É diante deste tipo de crítica e no contexto das alterações do quadro político que, no início dos anos 80, buscam-se alternativas para o planejamento. Buscam-se, sobretudo, novas metodologias ou, no mínimo, novas práticas projetuais que voltem a legitimar o planejamento enquanto conhecimento e prática socialmente necessários.

Enfim, sinteticamente, é possível dizer que

---

<sup>45</sup> CARDOSO, A. e ROVATTI, J. *Urbanismo e planejamento urbano*. in ANPUR - Anais do Encontro Nacional, Águas de São Pedro, 1988

<sup>46</sup> VILLAÇA, F.J.M. *op.cit.*, p.153

na década de 80 o planejamento trata de encontrar novas práticas, mas, acima de tudo, um novo cliente.

E é dentre os novos mecanismos de legitimação dos procedimentos projetuais que se encontram, por exemplo, a instalação de dispositivos de consulta à sociedade. Criam-se Conselhos e Comissões, quer para a discussão do uso do solo, da proteção à paisagem ou até mesmo para a formulação de políticas de desenvolvimento.

É importante ressaltar que a institucionalização destes mecanismos de consulta, no decorrer dos anos Oitenta, é acompanhada da institucionalização da participação da iniciativa privada na gestão das políticas públicas, com o Estado encontrando como saída para sua crise a transferência de responsabilidades para o chamado setor privado.

O avanço metodológico que se delineia neste período talvez seja, exatamente, uma maior clareza na identificação dos interesses divergentes e contraditórios presentes na sociedade e o reconhecimento de que são as tensões provocadas pela coexistência destes interesses que geram a energia necessária para o desenvolvimento da cidade e a ocupação do território. E que são estas tensões a verdadeira matéria-prima para o trabalho do planejador.

É importante ressaltar, no entanto, que esta "evolução", a inserção dos mecanismos de consulta e a participação da iniciativa privada na administração municipal são experiências antigas, já presentes, por exemplo, no PUB, e

até mesmo no Código Artur Saboya, que não escondia o interesse em preservar áreas da cidade no sentido de viabilizar as operações da Cia. City.<sup>47</sup>

#### . A valorização do poder local

Na década de 80, é ainda neste contexto de crise do Estado e crescimento do interesse e da necessidade dos segmentos organizados da sociedade em participar do processo decisório, aliado à crescente transferência de responsabilidades deste Estado em crise para esta sociedade recém libertada, que se insere a redescoberta do poder local.

A defesa da descentralização administrativa se dá de forma veemente, demonstrando as vantagens práticas do fortalecimento do poder local para a solução de problemas imediatos da população. Daí a necessidade, para a análise, de um breve esclarecimento do que seja o poder local.

Este não deve ser confundido com governo local. O poder local é mais amplo, englobando o poder político e o poder econômico. Portanto, num processo de descentralização do poder decisório, caberia ao poder local a decisão, a formação do padrão, enquanto ao governo local caberia a execução deste padrão.

Não se deve, por outro lado, entender o poder local como um simples subconjunto do poder do Estado.

<sup>47</sup> Ato 663 de 1929, Código de Obras Artur Saboya, definia um zoneamento para a cidade de São Paulo e indicava áreas de expansão comercial, preservando áreas de ocupação residencial e determinava, inclusive, a tipologia das edificações permitidas.

Tampouco é recomendável imputar-lhe um sentido meramente normativo, como quem determina "tal região, tal município". Para definir poder local é preciso antes definir sua delimitação espacial, a partir de uma análise histórica de sua atuação.

Compreende-se aqui o poder local como o espaço da condensação das influências e correlação de forças entre classes, interna a uma comunidade específica, mas também como o espaço de condensação das correlações de forças externas a esta comunidade e que sobre ele atuam.<sup>48</sup>

Nos países desenvolvidos, particularmente França e Itália, o próprio desenvolvimento do capitalismo levou ao fortalecimento do poder local. E este fortalecimento gerou uma diluição do poder central, ao menos no que diz respeito à sua face visível para o cidadão. Trouxe consigo também uma diluição da capacidade de revolta ou mesmo questionamento do poder central. Neste sentido, o fortalecimento do poder local pode transformar-se num mecanismo perigosamente reacionário. Assim, fica claro que o poder local pode ser realmente independente ou possuir um caráter meramente servil e instrumental em sua relação com o poder central, criando novas formas de relacionamento entre grupos de pessoas ou comunidades. Não mais relações de classe, mas sim relações de interesses comuns. Como por exemplo os interesses dos usuários dos serviços de saúde ou de transporte coletivo. Tais

---

<sup>48</sup> PRETECÉILLE, E. op.cit.

interesses imediatos possibilitam, inclusive, a aliança momentânea de setores da burguesia local com setores dos trabalhadores.

Em resumo, a descentralização do poder decisório pode gerar uma possibilidade de participação no planejamento das políticas públicas apenas aparente pois, influenciando nas decisões afetas à sua comunidade, o cidadão resolverá seus problemas individuais sem colocar em cheque as políticas públicas gerais.

Isto porque a simples aproximação da sociedade ao poder decisório não garantirá que problemas como a dominação de classes ou intermediações provocadoras de ruídos na comunicação Sociedade/Estado estejam solucionados.

////////////////////

CAPÍTULO **3**  
OS PLANOS

"Não obstante, seja como for, o projetista terá, necessariamente, que atuar; abandonar de uma vez por todas a 'sala de espera' na qual, até agora, se recolheu. Mas é certo que uma incerteza o acompanhará sempre: a de não saber, com certeza, se a pretendida autonomia de sua atividade não resultará numa ilusão. Em tais condições, a tarefa do projetista será árdua, até penosa. Isto, depois de tudo, não deve incomodar-nos. Elio Vitorini constatava certa vez, quase sem amargura: 'O homem de cultura é submetido à dura prova em todo ambiente'. E se poderia acrescentar: sobretudo se o seu trabalho, como no caso do projetista, consiste em submeter sempre à dura prova todo o ambiente." T. Maldonado

### 3.1. PUB - O Plano para 1990

#### . Década de 60

A década de 60 foi, sob todos os aspectos econômicos, políticos, sociais ou culturais, em todo o mundo, um período de grande fertilidade criativa.

Difícilmente seria possível, neste trabalho, aprofundar a análise sobre o significado das mudanças, inclusive comportamentais, ocorridas naquele momento. Mesmo a simples descrição de fatos ou episódios seria pouco adequada para a contextualização da importância daquele período, que até hoje se reflete no cotidiano. Tanto em seus aspectos positivos quanto em seus aspectos negativos, como por exemplo a herança autoritária, e portanto corrupta, que, a partir do AI-5, infiltrou-se no comportamento da sociedade

brasileira.

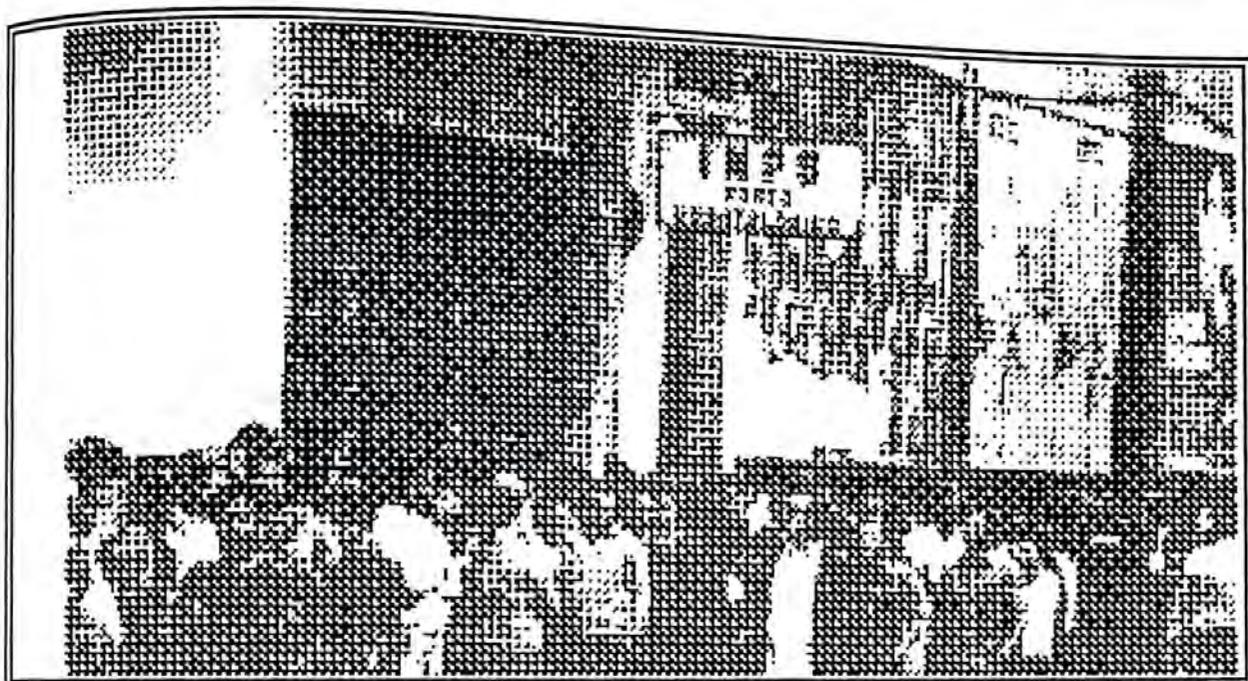
No final da década o país começava a sentir os primeiros resultados, positivos aos olhos da classe média urbana, do plano econômico implementado pelo regime militar. Após a quebradeira que se seguiu ao ajuste imposto pelo golpe de março de 1964, as medidas adotadas pelo ministério Campos aparentemente colocavam o país na rota do crescimento econômico.

Peça importante para a legitimação da ação do Estado desde o governo Juscelino, o sistema de planejamento econômico vai se cristalizando, sobretudo após 1964, quase como um oráculo que responderá a todas as inquietações da sociedade.<sup>49</sup> O Ministério do Planejamento é fortalecido para a aplicação do PAEG<sup>50</sup> e as agências federais de planejamento e de financiamento adquirem um papel estratégico de destaque.

São Paulo, contando então com 5,8 milhões de habitantes no município e 7,9 milhões na sua região, segundo dados do IBGE, já se consolidara naquele momento como o grande centro de concentração de riqueza e de poder econômico do país. E se preparava, finalizando sua disputa com o Rio de Janeiro já sem a condição de Capital Federal, para assumir também o papel de centro concentrador de poder político e cultural.

<sup>49</sup> Sobre a importância do Ministério do Planejamento nos governos pós-64, ver R.T. DALAND, 1969, "Estratégia e estilo do planejamento brasileiro".

<sup>50</sup> PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo, implementado a partir de 1964, em substituição ao Plano Trienal elaborado por Celso Furtado para o governo João Goulart, deposto em março daquele ano.



Fonte: São Paulo 1975, crescimento e pobreza.

Porém, acumulam-se também as disparidades e os desequilíbrios. A concentração de riqueza atrai e concentra a pobreza. Cresce a consciência de que o enorme déficit acumulado de equipamentos e serviços públicos, infra-estrutura e empregos ameaça a própria sobrevivência da metrópole. Os efeitos do crescimento populacional da capital e de sua região se fazem sentir fortemente.

O Estado de São Paulo já vivenciara, no início da década, no governo Carvalho Pinto, uma bem sucedida experiência de planejamento. Seu "Plano de Ação" foi, seguramente, o detonador do processo de ocupação produtiva do território e desenvolvimento econômico do Interior do estado. Na capital, no entanto, após os grandes projetos do Prefeito Prestes Maia, pouco se fez.

A população elege prefeito da capital, para

o período 1965-1969, Faria Lima<sup>51</sup>, político de grande ligação com o jnanismo.

Faria Lima foi presidente da VASP na gestão de Jânio no Governo do Estado e presidente do BNDE quando este ocupou a presidência da República. Foi também Secretário da Viação no Governo Carvalho Pinto e transportou para a Prefeitura da Capital sua experiência com a ação planejada de governo. Criou o Grupo Executivo de Planejamento do Município de São Paulo, responsável pela elaboração de um Plano Diretor para o município.

#### . A equipe

A elaboração do Plano para o município foi financiada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral através da FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos, com verbas da USAID - United States Agency for International Development.

O Plano Urbanístico Básico - PUB, como foi batizado este plano para a capital, foi elaborado sob a responsabilidade da Secretaria de Obras do município pelo Grupo Executivo do Planejamento, que reuniu em consórcio as empresas ASPLAN S.A. - Assessoria em Planejamento, Leo A. Daly Company Planners - Architects - Engineers, Montor Montreal Organização Industrial e Economia S.A. e Wilbur Smith & Associates e contou com a colaboração de técnicos brasileiros e estrangeiros.

<sup>51</sup> José Vicente FARIA LIMA - Rio de Janeiro, 1909 - 1969. Foi político e Brigadeiro da Aeronáutica.

### . O plano e o processo de elaboração

O PUB encerra uma fase onde a ação da administração pública se caracterizava por intervenções localizadas sobre o município. Ele incorpora, na prática, as críticas que desde o final da década de 50 vinham se acumulando quanto aos procedimentos administrativos frente ao crescimento de São Paulo e sua região metropolitana.<sup>52</sup>

Por outro lado, o PUB abre caminho para a implantação de um novo modo de planejar, o sistema de planejamento integrado, que preconiza a elaboração de planos globais de intervenção na cidade. Planos que apresentam forte ênfase nas questões metodológicas e grande influência das análises sócio-culturais e econômicas, mas que se distanciam, ao longo da década de 70, do desenho e da tridimensionalidade do espaço urbano. Vale ressaltar, no entanto, que embora seja possível considerar o PUB como precursor de planejamento integrado praticado na década de 70, ele próprio manifesta, ainda, uma concepção muito mais aberta com relação à implantação do plano no decorrer do tempo, bem como uma ligação ainda bastante estreita com a dimensão espacial do território.

O PUB se distingue, portanto, por marcar um momento de transição na prática do planejamento urbano no Brasil.

As inovações mais significativas apresentadas pelo PUB dizem respeito ao seu próprio processo de

<sup>52</sup> Ver estudos de Anhaia Mello em 1954 e de Lebrét, em 1957.

elaboração. O plano parte da definição de um propósito geral - "atender às necessidades e às aspirações da população do município de São Paulo"<sup>53</sup> e define seis objetivos a serem alcançados a longo prazo, quatro referentes ao desenvolvimento social e dois ao desenvolvimento econômico. Indica, então, diretrizes e recomendações para a ação da prefeitura em cinco áreas de atuação, no sentido de permitir a realização do plano até o ano de 1990, quando, estimava-se, a cidade deveria ter sua população dobrada. São objetivos do PUB:

- "Ampliar as oportunidades de desenvolvimento individual e social,
- "Ampliar a disponibilidade de serviços urbanos de conforto,
- "Ampliar as oportunidades de integração de grupos de imigrantes e de indivíduos marginalizados,
- "Ampliar as oportunidades de participação na comunidade,
- "Maximizar as oportunidades de emprego e
- "Maximizar as oportunidades de aumento da renda regional."<sup>54</sup>

Como se vê da leitura destes objetivos, a preocupação com o desenvolvimento social e econômico, baseados numa compreensão global dos problemas da cidade, é constante. Também a ênfase dispensada à problemática do déficit de equipamentos como fator limitante deste desenvolvimento está presente na definição das áreas de atuação selecionadas como

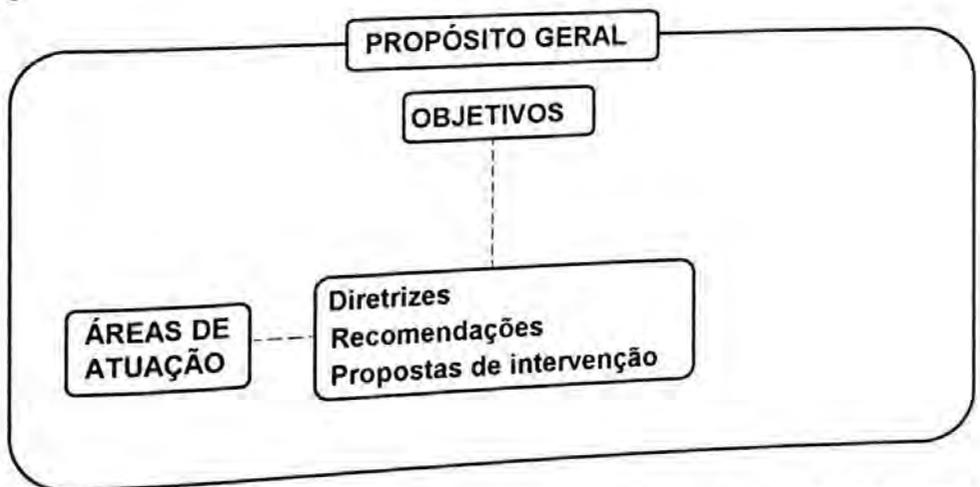
<sup>53</sup> P.M.S.P. - PUB - Plano Urbanístico Básico da cidade de São Paulo. S. Paulo, 1969. Ed. resumida, p.19

<sup>54</sup> id., p.19

prioritárias para a atuação do poder público. Estas áreas são: desenvolvimento urbano, desenvolvimento social, circulação e transportes, serviços urbanos e administração pública.

O quadro abaixo apresenta uma síntese de como se deu a apropriação da realidade e as propostas de intervenção preconizadas pelo PUB. Deve-se ressaltar da visualização deste quadro a intenção do plano de, a partir de uma visão global dos problemas da cidade e do estabelecimento de um objetivo geral amplo, chegar ao nível da proposta de intervenção.

Na realidade, é importante que se destaque o aspecto matricial da estratégia de intervenção do PUB. É na verdade no cruzamento dos objetivos com as áreas de atuação que se desenvolverão as diretrizes e as recomendações propostas. Todos subordinados ao mesmo propósito geral, como ilustra o quadro abaixo.



O conjunto de diretrizes para cada uma destas áreas de atuação do setor público procura abranger quase que a totalidade de variáveis e elementos que compõem a cidade.

vão desde o abastecimento de água até "medidas de estímulo e promoção de atividades produtivas"<sup>55</sup>, passando pelo uso do solo e a preservação da paisagem urbana.

É esta abrangência e a complementaridade entre as diretrizes propostas que torna possível a afirmação de que o PUB inaugura a fase dos planos globalizantes.

Ocorre que tais planos esbarraram no modo de funcionamento da máquina administrativa e na sua própria dificuldade em se tornar inteligíveis aos olhos da sociedade para serem implementados.

Definidos os objetivos e áreas de atuação, a elaboração do PUB respeitou como procedimento de trabalho a seqüência "levantamento de dados -> análise -> diagnóstico -> propostas", com uma visualização da cidade sempre no sentido do geral para o particular, a partir de aproximações sucessivas. A utilização desta seqüência teve, para este processo, a importância de tornar possível um maior embasamento para suas propostas, justificando tecnicamente, com dados quantitativos e projeções estatísticas, suas recomendações e diretrizes. Introduziu assim, no processo de planejamento, uma dose de racionalidade e rigor que o aproximaria de um trabalho científico, preocupação pouco usual nos planos urbanos levados à prática até então.

O levantamento de dados existentes no PUB sobre a realidade econômica e social da população da cidade e

---

55 Ibid, p.23

sobre a situação da infra-estrutura e dos serviços urbanos é realista e crítica, sem no entanto deixar de caracterizar-se pelo otimismo quanto ao futuro da metrópole. Suas propostas e recomendações, uma vez baseadas neste levantamento de dados e nestas projeções, são inter-relacionadas e interdependentes, resultando num conjunto de ações que formam um sistema solidário capaz de indicar com clareza a direção a ser seguida pelo crescimento da cidade.

A própria leitura da síntese do plano mostra esta característica. Projeta-se, naquele momento, para uma cidade que cresce e enriquece. O texto deixa clara a certeza de que, apesar dos problemas indicados, as soluções são possíveis.

A fase de levantamentos do PUB apresenta ainda uma característica que o diferencia em termos qualitativos de iniciativas anteriores: está presente em todos os seus levantamentos e em suas propostas a dimensão regional da cidade de São Paulo. A criação da figura jurídica e a institucionalização das áreas metropolitanas pela Constituição de 1967, com a possível criação de instrumentos de planejamento compatíveis com esta escala de intervenção são incorporadas ao plano.

No que diz respeito à sua fase de implementação, o PUB considera primordial a ação conjunta com organismos de planejamento e ação das esferas estadual, como o

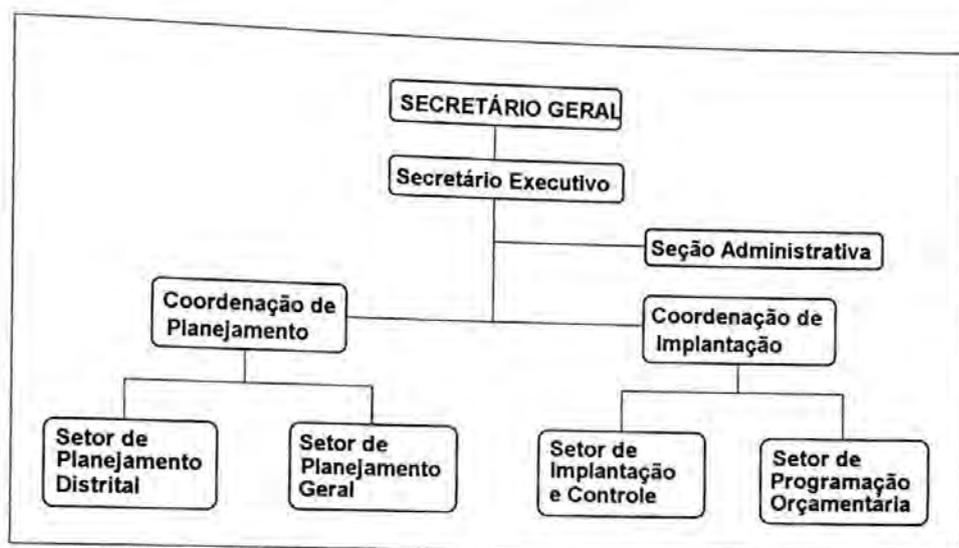
GEGRAN<sup>56</sup> e federal, como o BNH<sup>57</sup> e o SERFHAU<sup>58</sup>.

#### . Sistema de Planejamento

Entre as recomendações contidas no PUB, destaca-se aquela que diz respeito à instituição de um sistema de planejamento para o município, com o intuito de compatibilizar a elaboração e a implantação das políticas públicas e a implantação do próprio plano. Vale ressaltar que esta necessidade da implantação de um sistema municipal de planejamento vinha sendo há anos objeto de recomendação por parte de outros estudos, em particular aquele elaborado por Lebrét, em 1957.<sup>59</sup>

A estrutura básica proposta para o sistema de planejamento contava com o Escritório Municipal de Planejamento (ver figura abaixo), um colegiado, órgãos descentralizados de planejamento e um órgão responsável pela coleta, centralização e sistematização de dados.<sup>60</sup>

- 
- 56 GEGRAN - Grupo Executivo de Planejamento da Grande São Paulo. Órgão técnico de planejamento da região metropolitana de São Paulo, então ligado à extinta Secretaria dos Negócios Metropolitanos do Estado.
- 57 BNH - Banco Nacional da Habitação, criado para desenvolver e financiar a construção de habitações populares.
- 58 SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, órgão técnico responsável pela elaboração e pelo financiamento de estudos e projetos para a definição de políticas em relação à rede urbana brasileira, às áreas metropolitanas e ao planejamento local integrado.
- 59 O estudo realizado por Lebrét, por solicitação de Prefeitura, intitula-se "**Análise da estrutura urbana do aglomerado metropolitano de São Paulo**".
- 60 A Prefeitura do município de São Paulo possui hoje uma empresa de processamento de dados, a PRODAM - Processamento de Dados do Município.



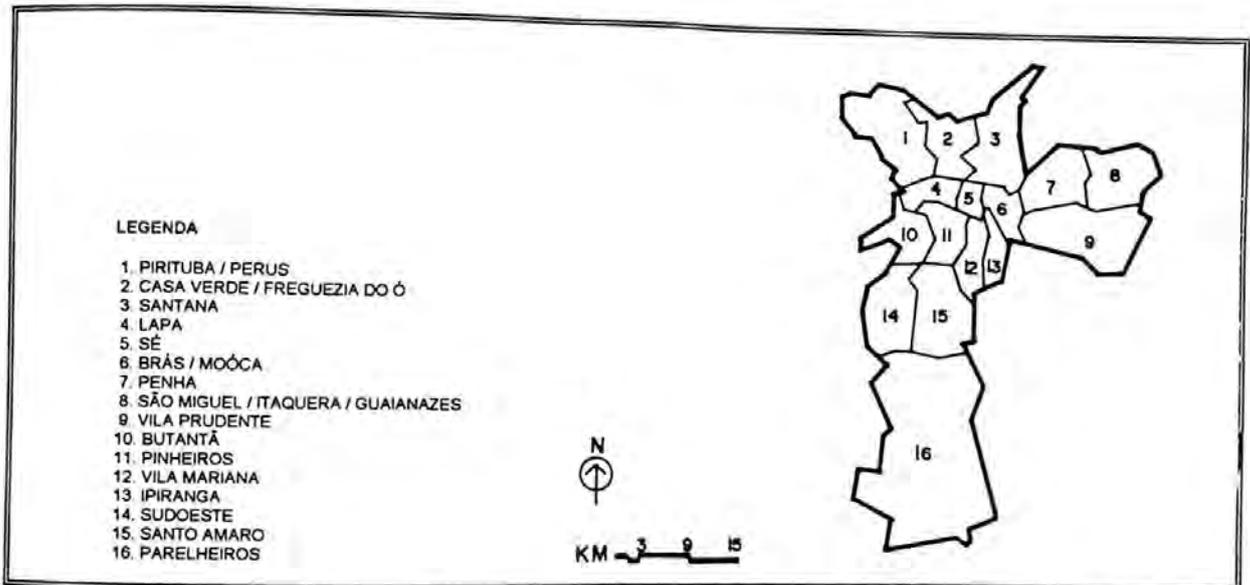
*Estrutura proposta para o Escritório Municipal de Planejamento*

Vale salientar, ainda, a presença de recomendações e propostas relativas à descentralização administrativa do município, bem como à participação da sociedade, ou de grupos sociais organizados, na gestão da implantação do plano e, por conseqüência, da própria cidade.

É interessante notar que, desde o final da década de 60, e mesmo sob um regime político fechado e concentrador, estas propostas, no seu âmbito técnico, se faziam presentes. O que corrobora uma das premissas iniciais deste trabalho, ou seja, a de que o contexto político-administrativo é um fator importante, porém não definitivo, no processo de elaboração de planos e na atuação dos profissionais nele envolvidos.

A própria implantação do PUB está pautada, em boa medida, no funcionamento dos sistemas descentralizados de administração propostos e na participação da "iniciativa particular" em atividades de desenvolvimento social, sobretudo

atividades geradoras de emprego. O plano, no entanto, foi elaborado e apresentado sob uma conjuntura pouco favorável a sistemas descentralizados e de divisão de poder.



*Limites das Administrações Regionais propostas pelo PUB*

O sistema proposto teria o papel de tornar-se um sistema *integrado* de planejamento, "essencial para a eficiente implantação do PUB"<sup>61</sup>.

Este sistema funcionaria baseado na permanente troca de informações e na possibilidade de integração da ação dos diversos setores da administração municipal. Para tanto seriam instituídos, concomitantemente ao Escritório de Planejamento, o Conselho de Desenvolvimento Integrado e as Administrações Regionais.

Neste sentido, enquanto ao Escritório de Planejamento é conferido o *status* de órgão central do

<sup>61</sup> PUB, op.cit. p.114

planejamento no município, subordinado diretamente ao Prefeito, na realidade caberia ao Conselho de Desenvolvimento Integrado, órgão deliberativo que acabaria por possuir características eminentemente políticas, "formular a política de desenvolvimento integrado do município, aprovar as diretrizes que lhe serão submetidas pelo órgão central de planejamento (o Escritório) e ainda aprovar as propostas de orçamento plurianual e de orçamento programa"<sup>62</sup>.

Ainda que aparentemente se valorize um órgão central executivo, na realidade o plano prevê, para sua implantação e para o próprio desenvolvimento da cidade, um fórum de debates colegiado e deliberativo, onde teriam assento "os responsáveis pelas decisões dos diversos setores administrativos, órgãos descentralizados de planejamento" e representantes do órgão responsável pelo processamento de dados.<sup>63</sup>

A gama de competências e a composição previstas para este colegiado de imediato geram um foco de atrito inclusive no âmbito institucional. Sendo um órgão do executivo, correria o risco de sombrear as funções do legislativo municipal. Além de sombrear as funções de outros setores do próprio executivo.

Ressalte-se, no entanto, que a discussão sobre as funções e a composição de colegiados em sistemas de

---

62 Id.

63 Ibid.

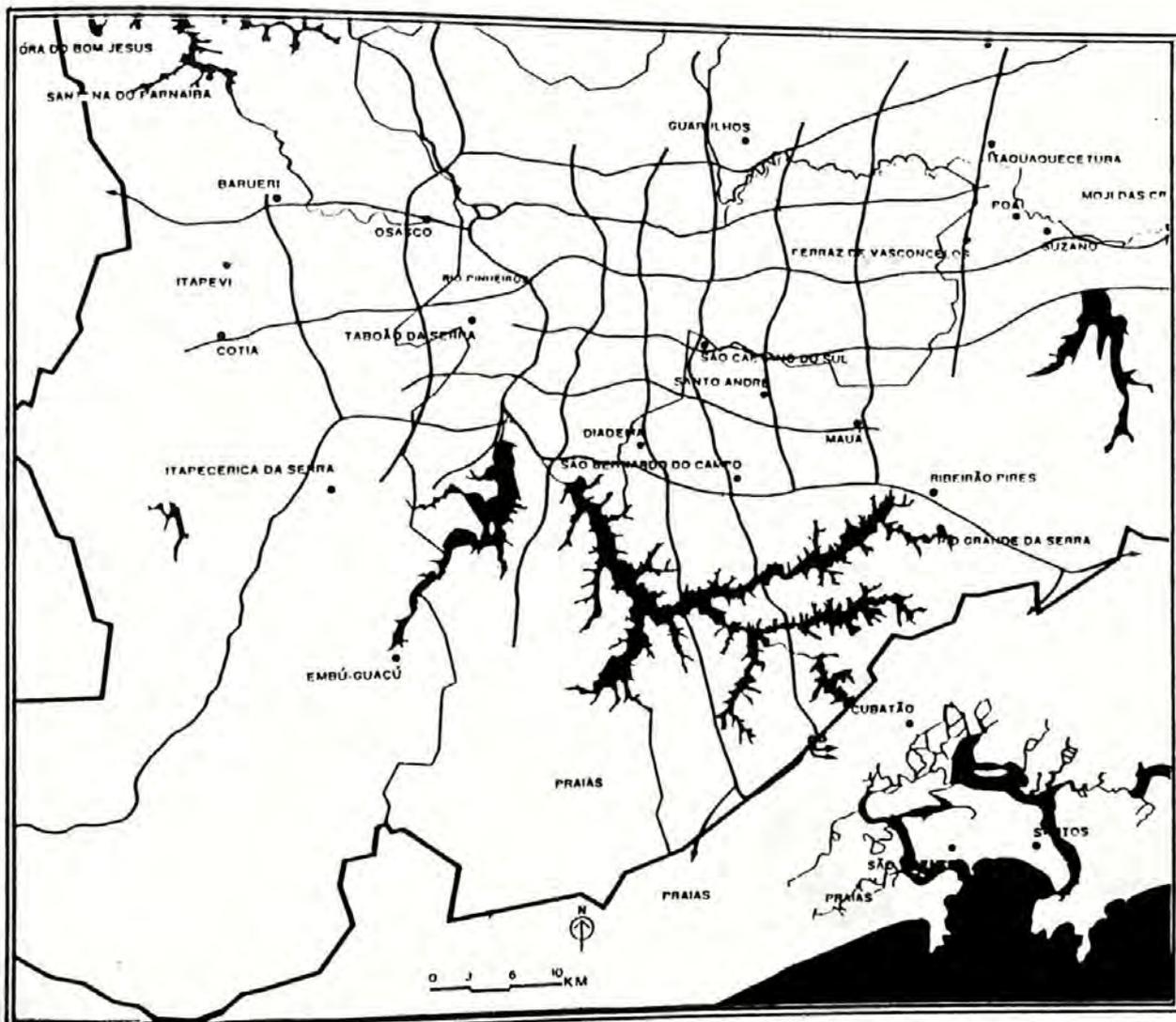
planejamento é, ainda hoje, fonte de grandes polêmicas entre os estudiosos do assunto.

Finalmente, pode-se extrair desta breve análise do Plano Urbanístico Básico para São Paulo que, além da questão cronológica, sobrelevam-se dois outros aspectos para as discussões relativas ao planejamento urbano nas décadas de 70 e 80: a inserção plena da questão regional no planejamento da cidade, vinculando sua própria aplicabilidade à montagem de um sistema metropolitano de planejamento, e sua proclamada intenção de ser um plano aberto, com condições de ser alterado ao longo do processo de implantação. Este, um elemento que o diferencia dos demais planos urbanos que o seguiram.

Para o desenvolvimento deste trabalho esta observação é da maior importância, pois nela está presente a discussão sobre qual o raio de abrangência, seja territorial ou institucional, de um plano. Vale ressaltar também que esta é uma discussão que acompanha, ainda hoje, a prática do planejamento. Afinal, o que se vê normalmente é que um plano elaborado por uma administração municipal tem pouca, ou nenhuma, possibilidade de interferir nas esferas de administração estadual ou federal.

Institucionalmente, a ação de planos diretores para municípios que apresentem fortes relações regionais ou intermunicipais poderá ficar irremediavelmente comprometida. No próprio plano, as recomendações "visam dotar a prefeitura de instrumentos e meios para a sua atuação conjunta com os governos do estado e do país, e com as demais

prefeituras da Grande São Paulo, no sentido de resolver melhor os problemas comuns."64



Vias expressas propostas pelo PUB. Percebe-se a importância dada à interligação regional, particularmente no tocante à circulação de veículos.65

*Substitua de qualquer forma a constituição malha radial-concêntrica.*

64 id. ibid, p.23

65 PUB, op.cit.

### 3.2. Plano Diretor do Município 1985/2000

#### . O plano para o ano 2.000

São Paulo, na qualidade de maior centro capitalista do país, inicia a década de 80 sofrendo os efeitos da grave crise econômica que se estabelecia no Brasil. Esta crise, que já se delineava desde meados da década anterior, colabora para tornar cada vez mais visível e aparentemente irreversível o déficit de equipamentos sociais em todos os setores. E torna patente a fragilidade das iniciativas públicas no sentido de, ao menos, controlá-lo.

É neste período, início dos anos 80, que se assiste ao desmantelamento político do regime militar. As oposições vencem as eleições gerais de 1982, apesar dos casuísmos ensaiados pelo governo central, confirmando uma tendência plebiscitária que começava a se configurar, principalmente nos grandes centros, desde as eleições de 1974.

O MDB<sup>66</sup> elege nove governadores de estado. Numericamente inferior à quantidade de governadores eleitos pela ARENA<sup>67</sup>, qualitativamente estes nove estados respondem, no entanto, pela maior parte da população e do produto interno. Enfim, as oposições passam a controlar a administração nas áreas mais importantes do país.

No Estado de São Paulo vence a eleição

---

66 MDB - Movimento Democrático Brasileiro, de oposição. Hoje PMDB.

67 ARENA - Aliança Renovadora Nacional, de situação. Hoje PPR.

Franco Montoro, político de tradição democrata-cristã, com uma proposta de governo baseada fundamentalmente na possibilidade de participação democrática da sociedade na administração pública. Participação e descentralização são as diretrizes básicas para o procedimento pretendido para toda a máquina administrativa estadual.

Entretanto, apesar da onda democratizante que o país vivencia naquele início de década de 80, a transição do autoritarismo para a democracia é feita, bem ao sabor da tradição política brasileira, gradualmente. De 1982 a 1985 convivem governadores eleitos pela oposição com o governo central do General João Figueiredo, remanescente do regime militar.

Esta transição gradual remete, então, ao cumprimento de um calendário eleitoral que prevê a eleição direta para prefeito das capitais apenas em 1985. Cabe ao governador do estado indicar o prefeito da capital para o período 1983/1985.

O novo prefeito, então deputado federal e hoje senador, Mário Covas, leva consigo para a prefeitura da capital o discurso oposicionista e democratizante que havia eleito, em 1982, o Governador do Estado.

Toda a estrutura urbana se encontra comprometida. Os serviços públicos são deficitários e as políticas desenvolvidas haviam se mostrado ineficientes. A legislação urbana, do início da década de 70, é questionada na prática. Estima-se, naquele momento, que 40% da mancha urbana

da capital seja composta de terrenos vagos e ociosos, e que, mais grave ainda, 90% das edificações residenciais unifamiliares se encontrem em desacordo com a legislação, conforme informações oficiais divulgadas por técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento.

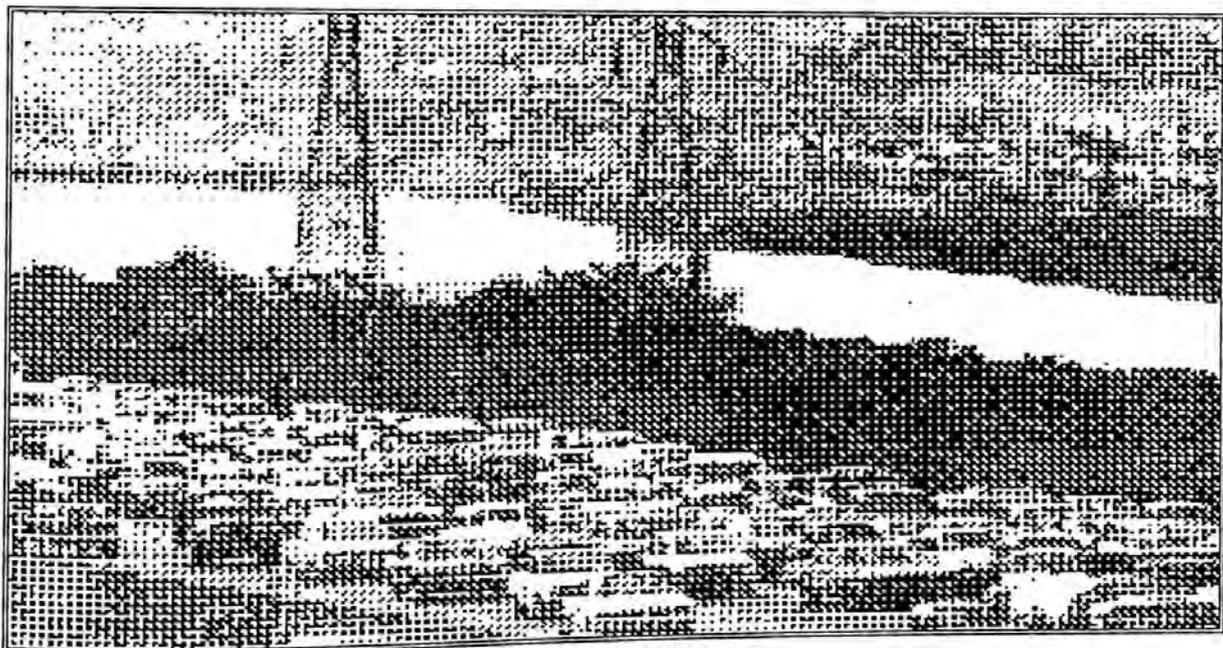
Enfim, o aparato legal de planejamento e controle do uso do solo entrara em colapso. Constata-se a impossibilidade de ação do poder público municipal, que se mostra incapaz, inclusive, de fiscalizar com eficiência a aplicação da legislação existente.

O PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, de 1971, há muito não vinha sendo cumprido, sequer utilizado. Sua legislação complementar, principalmente a Lei de Zoneamento e o Código de Edificações, foram, ao longo deste período, sistematicamente emendadas e remendadas com o objetivo genérico de adequá-las às novas necessidades de desenvolvimento do município. Estas constantes e excessivas transformações pontuais no Zoneamento da cidade, quase sempre a serviço de grupos determinados de pressão econômica, acabaram por transformar a legislação de controle de uso do solo em letra morta.

Muito contribuiu, também, para este quadro o fato de que as diretrizes básicas propugnadas pelo PUB e depois pelo PDDI para a expansão da cidade, que deveria se dar a Leste, não se viabilizaram. Esta expansão era baseada numa malha de vias expressas e previa o adensamento nas áreas internas a esta malha. O que se viu ao longo dos anos 70, no

entanto, foi diferente.

A própria administração, ainda no início da década de 70, já havia agido, com a construção das marginais, no sentido de tornar inócuas estas propostas. Aquela obra comprometeu significativamente a proposta de crescimento a Leste, uma vez que criava novas áreas de ocupação, privilegiadas em termos de acessibilidade, proximidade com o centro de decisões e com a rede de infra-estrutura já instalada.

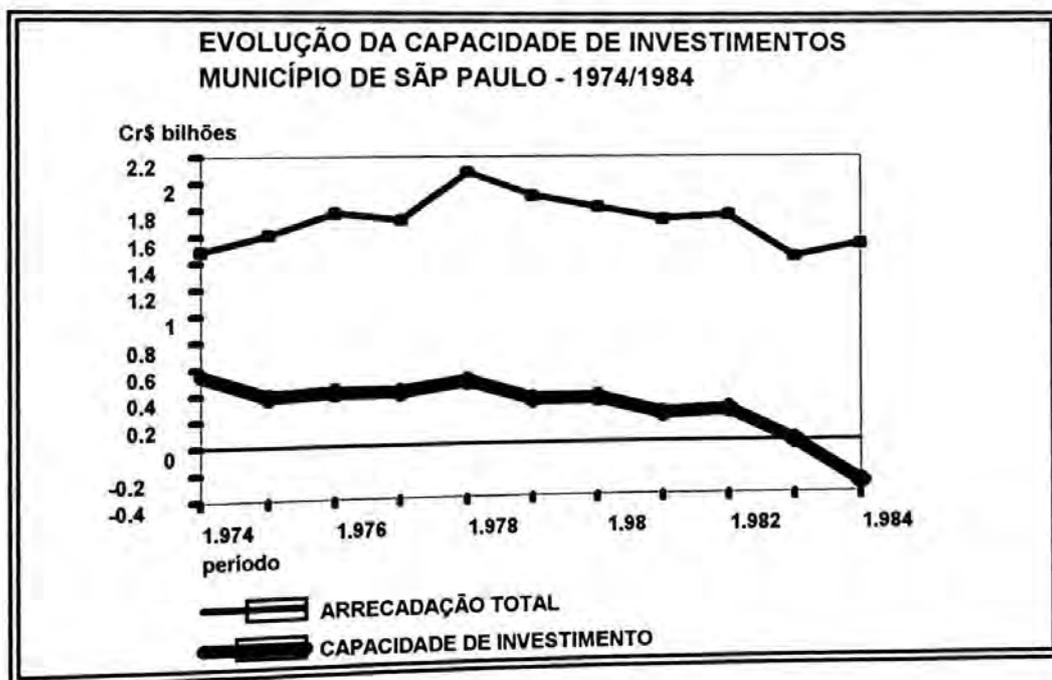


*Avenida marginal, via expressa de tráfego intenso.*

Diante deste quadro de dificuldade de administração da cidade e sem capacidade de investimento para a realização de obras, ainda que emergenciais, associado à nova conjuntura política e à reorganização dos grupos de pressão popular por novas políticas de atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, a prefeitura propõe, então, a elaboração de um novo Plano Diretor. Um plano que deveria equacionar uma

solução para o déficit acumulado e propusesse um desenvolvimento para a cidade mais adequado ao futuro do país que se projetava a partir daquele momento de transição.

Mais uma vez se constata, na iniciativa da administração de elaborar um plano, sua necessidade de torná-lo um instrumento de negociação das necessidades prementes, baseando em soluções futuras sua necessidade de legitimação presente.



Fonte: PDMS - 1985/2000

Este mecanismo não invalida em absoluto a necessidade de uma ação planejada por parte do poder público. Ao contrário, é da natureza humana sua capacidade de projetar seu futuro. No entanto, e este é aqui o ponto de maior interesse, é fundamental a explicitação deste processo e a desmistificação do plano enquanto moeda de troca oferecida pelo

Estado em sua relação com a sociedade.

#### . O plano e o processo

Sob a coordenação do então Secretário Municipal de Planejamento, Arquiteto Jorge Wilhelm, que fora meses antes, como o próprio Mário Covas, candidato à indicação ao cargo de Prefeito da Capital, a equipe da SEMPLA inicia os trabalhos de elaboração do novo Plano Diretor para o município de São Paulo<sup>68</sup>.

Elaborado naquele momento de transição política, período em que grandes temas nacionais estavam sendo amplamente discutidos pela sociedade, incluindo-se aí a campanha nacional por eleições diretas para presidente da república e a eleição da Assembléia Nacional Constituinte, o Plano Diretor preparado pela administração municipal, no entanto, caracteriza-se por ser um plano "da crise".

*"O que significa planejar, sobretudo em um contexto de crise?"*<sup>69</sup>

Esta pergunta, extraída do texto de apresentação do Plano, parece ter sido a tônica de todo o desenvolvimento do trabalho. Mais que um plano para o desenvolvimento futuro da cidade, o trabalho elaborado pela SEMPLA acaba obrigado primeiro a vencer a perplexidade da nova

---

<sup>68</sup> GEP - Grupo Executivo de Planejamento. Administrativamente, foi responsável pela elaboração do PUB e do PDDI. Transformou-se na COGEP - Coordenadoria Geral de Planejamento e, finalmente, na SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento.

<sup>69</sup> SEMPLA. Plano diretor do Município de São Paulo - 1985/2000. p.19

administração diante de uma máquina administrativa gigantesca e, depois, a apresentar respostas imediatas a problemas já emergentes. Problemas para os quais a própria sociedade, naquele momento ainda iniciando o resgate na memória de sua prática de reflexões coletivas e democráticas, tinha respostas ainda incipientes.

Inseridos naquele contexto mudancista, os responsáveis pelo processo de elaboração do Plano Diretor 1985/2000 procuram incorporar as críticas ao centralismo e ao autoritarismo que os planos elaborados até então suscitavam. O planejamento participativo assume então, neste processo, um *"papel mais substantivo"*.<sup>70</sup>

O grande objetivo do plano passa a ser o resgate da cidadania. Busca-se atingir este objetivo resgatando a dívida social, equilibrando a distribuição dos benefícios sociais do desenvolvimento da cidade entre seus cidadãos e recolocando a legislação urbana em sintonia com os rumos assumidos pela cidade. Busca-se, enfim, tornar a cidade eficiente.

Em sua redação final o plano determina como estratégia de ação o estabelecimento de objetivos gerais, seguidos de seu detalhamento em diretrizes " *que permitam, a cada setor, proceder a programação e detalhamentos específicos*"<sup>71</sup>, como ilustra o quadro abaixo.

---

70 id.

71 *ibid.* p.210



Fonte: PDSP-1985/2000

Os objetivos gerais do plano são expressos subdivididos da seguinte forma:

- objetivos políticos,
- objetivos sociais,
- objetivos físico-ambientais e
- objetivos administrativos.

As diretrizes, por sua vez, são subdivididas em:

- diretrizes sociais,
- diretrizes físico-ambientais e
- diretrizes político-administrativas.

É importante notar que, mesmo mantendo as características básicas de um plano integrado e globalizante, este plano diretor se mostra mais realista quanto à composição, o caráter e o funcionamento da máquina administrativa, valorizando explicitamente a dimensão setorial da ação governamental.

O plano mantém a proposta, já existente, de

crescimento a Leste. Apesar de constatar que nos dez anos anteriores não foi esta a tendência de crescimento, insiste na proposta, como alternativa para permitir a preservação da serra, a Norte, e dos mananciais responsáveis pelo abastecimento de água, a Sul.

É grande, também, a importância dispensada no plano à questão do transporte coletivo, reforçando a idéia racionalista básica de que a cidade deve desempenhar bem suas funções e facilitar o acesso das populações aos seus locais de trabalho, moradia e lazer. O sistema de transporte sobre trilhos é valorizado, por se mostrar coerente com as preocupações expressas quanto ao meio ambiente e o conforto do usuário.

#### . Ação e Participação

Em 1985, quando da apresentação do Plano Diretor do Município, São Paulo contava com 33 vereadores<sup>72</sup> responsáveis pela representação e defesa dos interesses de aproximadamente nove milhões de habitantes.

No entanto, apesar de recente a fase de autoritarismo e repressão a movimentos representativos e reivindicatórios por que havia passado o país, já naquele ano a cidade contava com mais de 1.300 associações de cidadãos, sob a forma de Associações Amigos de Bairro, Sociedades de Favelados, Associações de Moradores, Comunidades Eclesiais de Base, entre

---

72 Hoje São Paulo possui 55 vereadores.

outros movimentos sociais e associativos.<sup>73</sup>

Diante deste quadro de reorganização da sociedade e do compromisso político da administração com o processo de redemocratização, no ensejo de um novo pacto social, assume-se o compromisso de que o plano diretor sirva de *"ferramenta de transformação, principalmente para os setores da sociedade com menor poder"*. E, neste contexto de descompressão das relações estado/sociedade, e com o intuito de aumentar a eficácia do trabalho de representação, de participação e de pressão política destas entidades organizadas da sociedade civil, o plano apresentava algumas alternativas, dentro do sistema de planejamento proposto para o município, para a organização deste relacionamento. Entre estas alternativas destacam-se:

- Criação de um Conselho Político-Partidário em cada uma das 17 Administrações Regionais. Com o mesmo número e a mesma proporcionalidade que a composição da Câmara de Vereadores.
- Criação de um Conselho Regional de Participação, também em cada Administração Regional, com um conselheiro para cada 25.000 habitantes.

A criação destes Conselhos institucionalizaria um mecanismo de consulta e participação,

---

73 Fonte: SEMPLA

sendo-lhe conferida a competência de "acompanhar a aplicação das diretrizes do Plano Diretor e da Legislação de Parcelamento do Solo, medidas e prioridades, inclusive no que se refere a obras e serviços"<sup>74</sup>.

#### . O fim de um ciclo

Em que pese a conjuntura política de transição para um regime mais aberto e democrático, e a intenção expressa no plano de praticar-se um "planejamento participativo", que se materializou na realização de debates anteriores à apresentação oficial do plano à Câmara dos Vereadores<sup>75</sup>, o Plano Diretor do Município de São Paulo - 1985/2000 pode ser considerado como um trabalho que encerra um ciclo do planejamento urbano no Brasil.

Elaborado sobre objetivos que pretendiam saldar a dívida social deixada pelos anos de autoritarismo e resgatar as condições de habitabilidade para a cidade, valorizando a cidadania, o Plano Diretor do Município de São Paulo - 1985/2000 é, no entanto, uma peça que reproduz em seu processo de elaboração boa parte dos vícios e vicissitudes apontadas pelos críticos do planejamento elaborado na década de 70.

O próprio dimensionamento do débito social

---

74 PD MSP-1985/2000 - op.cit. p.211

75 A SEMPLA realizou debates e seminários com diversas entidades da sociedade civil, de março a julho de 1985, com o objetivo de colher subsídios e sugestões para a versão final do plano.

a partir de seus valores financeiros, elemento básico de todos os estudos e projeções estatísticas realizados no desenvolvimento do plano, por si só, significa a reprodução de um tipo de procedimento projetual e a utilização de uma linguagem que necessariamente afasta boa parte dos grupos sociais, aqueles não "iniciados", de sua discussão.

Apesar destas considerações, é importante que se ressalte que o plano avança sob vários aspectos, tanto no que diz respeito ao seu processo de elaboração quanto em seu posicionamento frente à gestão da cidade. Sobretudo em sua compreensão das relações humanas, econômicas, sociais e culturais que nela se estabelecem.

O próprio plano adverte: "*A cidade compõe-se de uma paisagem urbana e da população que a produz e nela vive. Com ou sem planejamento, a cidade sempre expressa correlações de forças entre agentes e classes sociais, em disputas que se dão em torno da produção de seus espaços e de sua utilização*<sup>76</sup>".

Se, por um lado, é um plano que reproduz um procedimento técnico ainda muito ligado ao que se convencionou chamar de "planejamento de gabinete", distante da realidade e do cotidiano da cidade e, sobretudo, de seu desenho, é, no entanto, um plano que recoloca com veemência a dimensão regional do município, de seus problemas e soluções.

Além de colocar em pauta a necessidade da

---

76 PD MSP - 1985/2000. op.cit. p.19

criação de novos mecanismos de participação, novos procedimentos administrativos e de uma nova linguagem para a apresentação e a elaboração de planos, que assegurem a efetiva participação da sociedade.

### 3.3. A proposta Jânio Quadros

Baseado em seu carisma pessoal, numa acirrada disputa contra o candidato da situação, Senador Fernando Henrique Cardoso, o ex-presidente Jânio Quadros vence as primeiras eleições diretas para a prefeitura paulistana após o golpe de 1964.

Sem apresentar durante a campanha um plano de governo ou ainda uma agenda de realizações ou obras, ao assumir Jânio tem total liberdade para montar seu governo.

Analisar o fenômeno político Jânio Quadros é uma tarefa que não cabe neste trabalho. No entanto é necessário analisar qual a situação do planejamento urbano sob sua administração. Principalmente diante da conhecida influência do janismo na administração do município, que se deu de forma direta até o final da década de 60, e se manteve presente, ainda que diluída, nas décadas posteriores.

Ao assumir a prefeitura, a 1º de janeiro de 1986, a proposta de Plano Diretor para o município apresentada pela gestão anterior não havia ainda sido aprovada pela Câmara Municipal. Jânio a retira da Câmara e determina à Secretaria Municipal de Planejamento a elaboração de um novo plano para a

cidade, mais adequado ao momento político e econômico que o país vivencia. Os trabalhos do novo plano são coordenados por Odon Pereira, Diretor de Planejamento do Município<sup>77</sup>.

#### . O planejamento do imediato

O Plano Diretor do Município de São Paulo, apresentado pela gestão Jânio Quadros, estruturalmente pouco difere do proposto pelo Plano 1985/2000. Também está baseado em objetivos gerais que serão alcançados através da implementação de diretrizes pré-determinadas no próprio plano. Também a base de dados utilizada para a elaboração do plano é a mesma.

É, no entanto, na compreensão do significado da cidade, de sua função cultural, social e econômica que a proposta apresentada em 1987 se diferencia sensivelmente da proposta anterior.

Rompendo com a tradição acadêmica dos planos elaborados até então, inclusive o plano 1985/2000, de justificar sobre a base de dados e sobre as projeções estatísticas de demanda as ações e diretrizes propostas, o novo Plano se assume integralmente como uma peça política e, como tal, um instrumento de ação da administração pública. E, se verá rapidamente, de ação imediata.

Se é verdade que mais uma vez se utiliza o processo de elaboração de um Plano como moeda de troca na legitimação da ação de governo, agora acrescido da função extra

<sup>77</sup> A Diretoria de Planejamento, ao lado da Diretoria de controle de uso e ocupação do solo, eram divisões da SEMPLA.

de justificar esta própria ação, num exagero retórico pode-se dizer que o Plano Diretor para o Município de São Paulo apresentado em 1987 foi implantado antes de ser elaborado.

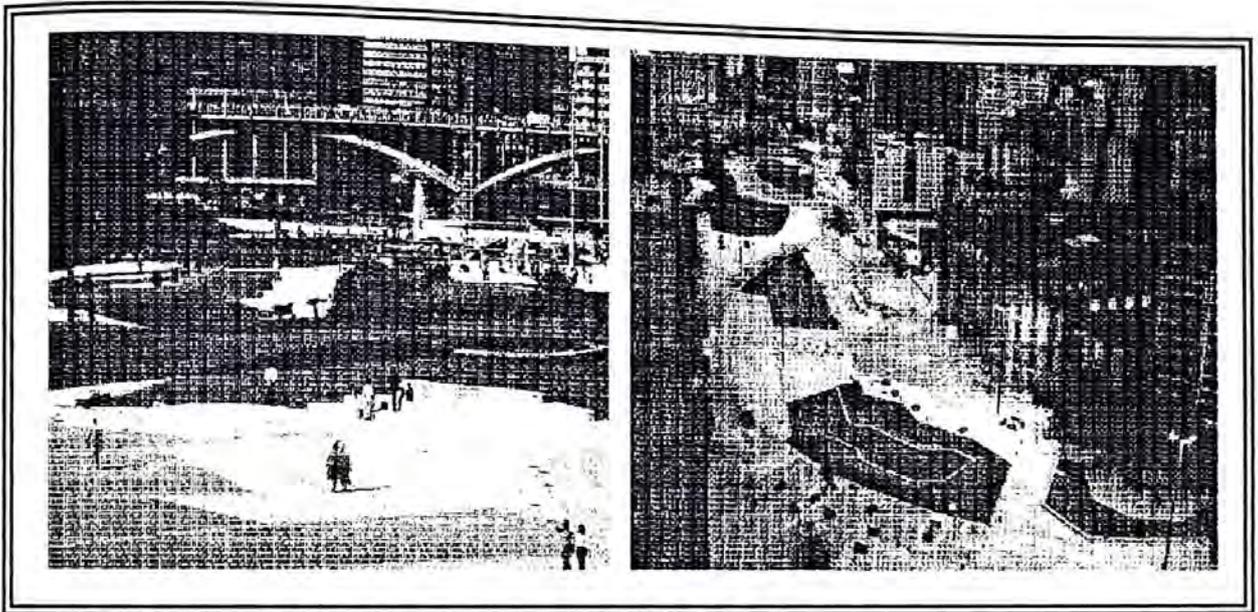
A gestão Jânio Quadros notabilizou-se por dois níveis de ação. O primeiro, de consumo rápido pela mídia e pela população e bem explorado pelo estilo personalista do prefeito, esteve ligado a pequenas ações localizadas de limpeza urbana e embelezamento. A repressão a maus motoristas que param seus carros sobre a faixa de pedestres e estacionam em locais proibidos fizeram história.

O segundo nível da ação da prefeitura, este sim sem nenhum folclore e da maior importância para o futuro da cidade, estava composto de três áreas de atuação, a saber:

- Regulamentação de novos mecanismos de obtenção de recursos pela prefeitura baseados na troca do direito de uso do solo
- Interligação destes mecanismos com a política de desfavelamento e controle do déficit habitacional e, por fim,
- Pacote de obras no sistema viário, que propiciariam as transformações de valor da terra necessárias ao bom andamento das duas iniciativas descritas acima.<sup>78</sup>

---

78 As principais obras iniciadas na gestão Jânio Quadros foram: Mini anel viário (zonas leste e sul), canalização do córrego das águas espaiadas e ligação da Marginal Pinheiros com a Washington Luís (zona sul), túnel sob o rio Pinheiros (zona sul), e reurbanização do Vale do Anhangabaú (centro). O valor inicial dos contratos somava US\$ 350 milhões.



Vale do Anhangabaú<sup>79</sup> - O Projeto atravessou 3 administrações na gaveta.

Somam-se às obras do pacote viário outras propostas: reurbanização completa do vale do rio Tietê, com a construção de um parque e a nova sede para a prefeitura<sup>80</sup>, e a revitalização (leia-se reconstrução) de Santa Ifigênia e Campos Elíseos. Além, é claro, da instalação de estacionamentos sob as praças centrais da cidade.

É na observação deste segundo nível de ação proposto pela gestão Jânio Quadros, e das três áreas de atuação abraçadas, que se pode inferir qual conceito de cidade e de governo norteava o poder público municipal. Pois foi a partir de uma concepção de cidade como palco privilegiado de relações econômicas e sobretudo comerciais, onde a mercadoria é a própria terra e seu valor é determinado pelo grau de melhorias

<sup>79</sup> Projeto de Jorge Wilhelm, Rosa Grena Kliass e equipe, vencedor de concurso realizado em 1981.

<sup>80</sup> Projeto de Oscar Niemeyer e equipe que incluía entre outros o arquiteto Rui Othake.

já implantados, que a prefeitura transformou a cidade num grande canteiro de obras.

#### . O plano

A gestão Jânio Quadros ignorou o Plano Diretor. Mas não se pode incorrer, no entanto, na ingênua análise de que esta não possuiu um plano, diretrizes e objetivos a alcançar. Pode-se, sim, afirmar que a gestão Jânio Quadros não possuía um plano formal, nos moldes do planejamento urbano executado até então.

Ou de outra forma seria necessário considerar coincidência o fato de que as propostas efetuadas e implementadas pela administração beneficiavam grupos econômicos bem definidos e um segmento social, a classe média, importante para a reprodução de votos.

É importante ressaltar que a aparente desconexão entre as iniciativas da prefeitura, como o pacote viário e as operações urbanas, formavam um sistema coerente e capaz, no sentido de transformar a cidade naquele palco de atividades econômicas e comerciais acima mencionado, onde a instalação de serviços e de infra-estrutura passam a ser, na realidade, o subproduto resultante destes mesmos mecanismos de troca de riquezas. Inaugura-se, talvez, o que se poderia chamar de neoliberalismo urbano<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Sobre estes aspectos da gestão Jânio Quadros ver R. Meyer, 1988, "Gestão Jânio Quadros: prática e discurso", nos anais do III Encontro Nacional da ANPUR.

Coube ao Plano Diretor elaborado pela SEMPLA durante esta gestão, na realidade, o papel de sistematizar e transformar em plano, nos moldes tradicionais e aceitáveis pelo protocolo técnico-político vigente, estas idéias, transformando-as em diretrizes estáveis e perenes, a serem utilizadas nas administrações posteriores.

Esta nova postura está expressa na própria apresentação do Plano Diretor do Município de São Paulo, que se deu em 1987, já no final do governo, sendo aprovado na Câmara do Vereadores através do instituto do decurso de prazo.

A modificação qualitativa delineada mais profundamente na gestão Jânio Quadros, e que foi incorporada no Plano Diretor, diz respeito exatamente a este processo de privatização da gestão municipal.

Ou, de outra forma, o processo de transferência para o setor privado da economia das responsabilidades pela ação em setores onde o poder público não apresenta mais condições de atuar.

Esta privatização, que envolve desde a contratação e implantação de grandes obras e equipamentos até serviços cotidianos como a coleta de lixo ou a manutenção de canteiros, é, ela própria, reflexo desta postura que se instala na administração municipal.

Por isso são diretrizes do Plano, "para melhorar a eficiência econômica da cidade":

. "transferir, quando conveniente ao interesse público, para o setor privado

- da economia, a operação de serviços municipais;
- reformular a organização de órgãos municipais, objetivando aumentar sua eficiência;
  - promover a formação e treinamento de pessoal para aperfeiçoar sua eficiência e desempenho funcional, de forma a valorizá-lo e aprimorar sua comunicação com os cidadãos".

Sobre este tema o Plano Diretor estabelece ainda a necessidade de "aprimorar o instrumental que estabelece mecanismos de troca, objetivando compensar com direitos suplementares de uso e ocupação do solo a quem assumir encargos tais como o de preservação do patrimônio cultural e ambiental, o de produção de habitação de interesse social e o de produção complementar de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos"<sup>82</sup>.

////////////////////

---

82 PMSP/SEMPA. Plano Diretor do Município de São Paulo. D.O.M.,  
24/07/1987. p.4

**. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

"A imaginação é diferente da lógica e da ciência porque não tem por finalidade o conhecimento abstrato, mas um conhecimento indissolavelmente ligado ao fazer e, portanto, à técnica. Em toda a sua história, a arte não foi mais do que imaginação dinâmica, ativa, produtiva. É compreensível que a crise da imaginação tenha determinado a crise da arte, e a crise da arte, a crise da cidade como criação histórica e instituição política. Essa crise, que já tem aspectos assustadores, pode tornar-se a crise final das agregações sociais baseadas em interesses comuns, tradições comuns, orientações ideológicas comuns e responsabilidades administrativas comuns." Giulio Carlo Argan

Planejar indica ação.

É necessário resgatar essa assertiva no momento de finalização desta dissertação, pois não se deve perder a perspectiva da importância, para uma sociedade, de sua capacidade de indicar os caminhos de seu desenvolvimento. E de que o planejamento urbano é um dos instrumentos privilegiados para tanto.

O que se buscou até aqui foi, sobretudo, a compreensão de como é feito este planejamento e qual a possibilidade de contribuição do arquiteto, enquanto profissional, neste processo.

Não se pretendeu, como ficou claro, analisar a evolução do planejamento urbano a partir de referenciais quantitativos ou estatísticos. O que se buscou foi, sim, a compreensão dos planos estudados e do próprio planejamento inseridos no contexto político e administrativo em

que foram elaborados.

Neste percurso, o que se pode depreender é que a evolução do planejamento urbano e do pensamento sobre como este deve ser elaborado está intimamente ligada à evolução da sociedade e a seu desenvolvimento econômico, político e cultural.

Depreende-se também que o planejamento, sobretudo num país como o Brasil, se dá, de modo geral, sob a pressão do fato consumado, o que o transforma de atividade de projeção em ação curativa, por vezes apenas paliativa.

Este talvez seja um dos elementos comuns mais marcantes que se podem determinar da leitura dos planos elaborados para as cidades brasileiras. Encontra-se aí o fio condutor que faz a ligação evolutiva dos planos, cada qual buscando à sua maneira enfrentar a realidade em que estão inseridos.

Talvez seja esta, também, a fonte da perplexidade com que a Arquitetura, ou os arquitetos, vêm encarando o fenômeno urbano contemporâneo, levando-a a abrir mão de uma parcela significativa de suas responsabilidades na divisão social do conhecimento.

#### . Evolução de uma prática

pode-se acompanhar abaixo um quadro sintético da evolução das práticas inerentes ao planejamento, em São Paulo.

## PLANEJAMENTO

### PRIMEIRA METADE DO SÉCULO

- Propõe a abertura de áreas para expansão urbana;
- Realiza intervenções localizadas de embelezamento;
- Realiza intervenções de caráter sanitarista.

### SEGUNDA METADE DO SÉCULO

- Depto. de Urbanismo, Lebrét - 1950/60
- Inicia a prática da aproximação global com a realidade;
- Preconiza o conhecimento do ambiente onde se dará a intervenção;
  
- PUB. Plano Urbanístico Básico - 1967/69
- Pratica as propostas de aproximação global com a realidade;
- Propõe procedimentos para a elaboração de planos;
- Formula propostas de planejamento integrado;
- Incorpora dimensão regional da cidade
- Introduz sistema de planejamento.
  
- PDDI e outros - 1971/80
- Assumem os procedimentos propostos pelo PUB como método;
- A aproximação global da realidade se transforma em globalização das propostas do plano;

- **PLANO DIRETOR 1985/2000 - 1984/85**
  - Último grande plano globalizante do período;
  - Encerra o ciclo de valorização plena da metodologia e da estatística como instrumentos privilegiados de elaboração do plano;
  - Incorpora a dimensão regional da cidade;
  - Insere a discussão do planejamento participativo.
- 
- **PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO - 1986/87**
  - Desmonta o sistema anterior;
  - Abandona a rigidez metodológica;
  - Aproxima o plano das necessidades políticas de governo;
  - Insere a privatização da gestão.

A evolução dos procedimentos do planejamento urbano, como se pode ver no quadro acima, acompanhou o crescimento da urbanização da sociedade, elevando seu grau de complexidade e o arco de abrangência de suas preocupações.

Partindo de intervenções localizadas, intimamente ligadas a preocupações com o embelezamento da cidade ou às condições sanitárias dos bairros destinados às classes médias urbanas em formação, atingiu, num lapso de tempo relativamente curto, uma condição de multidisciplinaridade e uma importância estratégica na ação de governo e na sua própria legitimação na mesma proporção do volume do déficit de equipamentos acumulado nas cidades.

Para o arquiteto, a incorporação ao planejamento urbano de preocupações sociais e econômicas, de técnicas científicas mais rigorosas e a incorporação de várias especificidades do conhecimento na sua elaboração devem ser saudados. Sobretudo se consideradas estas transformações no sentido de viabilizar uma real aproximação de sua atividade ao objetivo precípua de sua atuação, que é propiciar reflexão, crítica, invenção, ação.

Esta trajetória percorrida pelo planejamento urbano, entretanto, sofreu desvios significativos.

A adoção de procedimentos técnicos e científicos mais rigorosos pelo PUB, por exemplo, conferindo feições acadêmicas ao plano proposto, encerra a fase de intervenções localizadas no tecido da cidade, e expõe a magnitude do déficit de equipamentos que se acumula.

Uma característica do PUB é, então, esta sua inserção cronológica. Ou, de outra forma, o fato de ser um plano que inaugura um ciclo no modo de elaborar planos que, adaptado, foi útil para o tipo de relação Estado/sociedade que se estabeleceu na década de 70.

Ressalte-se que o PUB, como sempre ocorre com elementos de transição, guarda características importantes da fase precedente à sua elaboração. Apesar de sua extensão e da complexidade dos levantamentos realizados, é um plano que ainda mostra, explicitamente, um projeto de construção, entendido como a invenção de novas configurações para o espaço urbano.

Os procedimentos adotados pelo PUB, travestidos em metodologia, foram largamente utilizados nos planos elaborados posteriormente, na década de Setenta.

A transformação, porém, do que se considerava uma aproximação global da realidade em globalização dos objetivos dos planos, associados ao rigor científico pretendido, tornavam mais fácil a racionalização da falta de comunicação entre o planejador e a sociedade. Assim como dava uma resposta à sua dificuldade em estabelecer, diante da nova realidade urbana que se apresentava, mais do que seu objeto de trabalho, os objetivos de sua ação.

O que foi bastante utilizado pelo regime que se estabelecia, ao qual, como já visto, nada interessava além da implantação de seu próprio projeto para a sociedade.

Dezesseis anos depois, o Plano Diretor do Município de São Paulo-1985/2000 pode ser considerado um marco de encerramento desta fase, em termos de procedimentos.

Elaborado dentro daqueles moldes tradicionais mesmo num ambiente de mudanças no contexto político e administrativo, o que se verifica é que os profissionais encarregados de sua elaboração trazem seu repertório técnico, e dele retiram a essência de sua atuação. O que se percebe num momento de transição é que, ainda que carregando consigo aquela postura globalizante, muitas vezes tratada como meramente autoritária, acabam sendo responsáveis, por exemplo, pela reinserção da questão participativa na elaboração do planejamento urbano.

Foi, porém, apenas após a apresentação do Plano Diretor do Município, pela administração Jânio Quadros, e sobretudo após a apresentação de seu pacote de obras, que a discussão em torno da necessidade da existência de um planejamento para o desenvolvimento do município e da importância da participação da sociedade em seu processo de elaboração e implantação ganhou maior objetividade.

Oriundas de uma administração autoritária e centralizadora, a proposição da implantação de projetos como os citados Parque do Tietê, o pacote viário e suas obras decorrentes ou a revitalização de áreas como os Campos Elíseos detonou uma discussão a respeito da cidade e seus destinos como há muito não se via.

Deve-se ressaltar, no entanto, que a motivação primeira da qual estes projetos foram oriundos nem sempre foi englobada nesta discussão. Temas como o adensamento da área central da cidade, alterações pontuais da Lei de Zoneamento ou sua própria existência só vieram a ser abordados com clareza anos mais tarde.

É este tipo de contradição, ou descompasso, entre o contexto político-administrativo, a atuação do arquiteto e as propostas existentes nos planos que leva à reafirmação de que, mais que metodologias pré-estabelecidas, o que se encontra nestes planos são procedimentos técnicos comuns.

Sobretudo quando entendida a metodologia como uma opção prévia que conduz à adoção de um determinado

quadro teórico, e que implicará na aceitação, ainda que não axiomática, da validade de determinados valores ou determinadas posturas. A aceitação ou não da participação da sociedade, ou mesmo de segmentos da comunidade nas decisões sobre o conteúdo de planos é um exemplo destas posturas.

### . Evolução de um pensamento

Como diz Argan, é compreensível que a crise da ideologia que se fez presente no pós-guerra tenha sido sentida fortemente no urbanismo. Ela coincide com a crise das vanguardas enquanto correntes culturais abertas e revolucionárias, e com o aumento da consciência do perigo de que estas mesmas vanguardas fossem tomados como revoluções por delegação ou por procuração.

Esta crise levou ao próprio debate do *projetar ou não projetar*. Deveriam os arquitetos continuar projetando? Projetar poderia significar fazer o jogo do imperialismo? Do grande capital?

A crise, de origens ideológicas, ganha outras dimensões e transforma-se no questionamento do próprio objeto de trabalho do arquiteto.

No Brasil, que se transformara rapidamente na década de 50 e início dos anos 60, e vivenciara um profundo debate pós-Brasília, este questionamento associa-se à própria necessidade de uma reflexão diante do novo país.

As cidades satélites de Brasília, de

surgimento tão rápido quanto a própria construção da capital, a ocupação definitiva dos morros de um Rio de Janeiro que se via instantaneamente desempregado e o avanço da pobreza em São Paulo, apesar do desenvolvimento industrial, colocam Arquitetura e arquitetos em confronto consigo mesmos. Várias propostas de caminhos a serem percorridos são apresentadas e debatidas.

É possível, então, situar neste momento da evolução do pensamento sobre o planejamento urbano e sobre a própria atuação do arquiteto nesta área as origens da crise de identidade, objetivos e competência por que este passaria nas duas décadas seguintes.

#### . Resgate de um caminho

A substituição da aproximação global da realidade, que tratava de ampliar as variáveis a serem consideradas na elaboração do projeto de intervenção, pela globalização das propostas formuladas pelos planos, trouxe consigo, para o arquiteto, a diluição não só dos objetivos, como do próprio objeto de seu trabalho.

Esta transformação, aparentemente sutil, na realidade é definidora da postura adotada pelos arquitetos frente ao planejamento.

E reforça ainda mais a idéia de que, apesar da multidisciplinaridade inerente ao próprio tema, quanto mais se distanciou do "fazer cidade", sob o manto de uma globalidade

difícilmente tangível, e do projetar no seu mais amplo significado, mais fragilizada se tornou sua participação e sua capacidade de intervenção na discussão dos destinos da cidade. Mais fragilizado tornou-se, concomitantemente, o plano enquanto instrumento de ação, não de uma administração, mas de toda a sociedade.

Resgatada aquela crise a que se referia Argan, porém não mais naquele momento de reconstrução de cidades no pós-guerra, mas sim no contexto de um país latino-americano que mergulhava no autoritarismo de uma ditadura militar e em sua maior crise financeira, buscaram-se aí respostas para a redefinição do papel do arquiteto no planejamento das cidades.

A partir daquela compreensão inicial, de que o contexto político e administrativo não deve ser considerado o único determinante da ação do arquiteto no planejamento urbano, nem dos resultados dos planos, pois outros fatores possuem igual ou maior influência, é possível afirmar a necessidade da busca destas respostas também em outros momentos da evolução do planejamento urbano.

Se o autoritarismo se serviu do planejamento urbano e, calando uma geração, atrasou o andamento deste debate, é verdade também que o debate sobre a postura do arquiteto frente a seu objeto de trabalho, o espaço construído, o ambiente humano, precede este momento.

Ao final deste trabalho, o que se pretende deixar como contribuição ao debate sobre o planejamento urbano

e a participação do arquiteto nesta atividade é, portanto, o resgate de algumas considerações que parecem pertinentes:

Inicialmente, destaca-se a necessidade de um aprofundamento do conhecimento e da crítica ao processo de elaboração de planos, mais do que ao próprio plano enquanto produto acabado;

Recuperar, neste debate, o momento em que se deu a mudança qualitativa da participação dos arquitetos nas reflexões sobre a cidade, com o conseqüente distanciamento de seu objeto de trabalho;

Finalmente, a consideração de que, para a retomada de sua posição neste processo, é necessária a retomada do debate a partir daquele momento preciso aferido anteriormente.

O que se considera é a necessidade de que, com a clareza e a simplicidade de seu traço, o arquiteto seja capaz de reinserir nas reflexões sobre a cidade e sobre o viver humano - sua matéria-prima - a invenção do projeto - seu produto.

Com certeza, assumindo esta responsabilidade que é sua - traduzir em realidade, em construção, os sonhos - poderá o arquiteto contribuir decisivamente para a desmistificação e a reinserção do planejamento urbano, do urbanismo - ou seja qual for o nome que se dê à necessidade de estudar, conhecer e projetar a cidade - no cotidiano de ação da sociedade.

////////////////////



. BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Márcio M. São Paulo: sementes de democracia. São Paulo, Nacional, 1985.
- ANPUR. Anais do III Encontro Nacional. Águas de São Pedro/SP, maio de 1989. 2 VOLUMES
- ARANTES, A.(org.). Produzindo o passado. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- ARGAN, Giulio Carlo. História da arte como história da cidade. São Paulo, Martins Fontes, 1992
- ARTIGAS, J.B. Vilanova. Caminhos da Arquitetura. São Paulo, Pini/Fundação Vilanova Artigas, 1988.
- BENEVOLO, Leonardo. A cidade e o arquitecto. São Paulo, Martins Fontes, 1984.
- \_\_\_\_\_. As origens da urbanística moderna. Lisboa, Presença, 1981.
- \_\_\_\_\_. O último capítulo da Arquitectura moderna. Lisboa, Edições 70, 1985.
- BERDET, Gaston. O urbanismo. Campinas, Papirus, 1990.
- CAMARGO, Cândido P.F. e outros. São Paulo 1975, crescimento e pobreza. São Paulo, Loyola, 1976.
- CAMPOS Filho, Cândido Malta. Cidades brasileiras: seu controle ou o caos. São Paulo, Nobel, 1989.
- CARDOSO, A.L. e ROVATTI, J. Urbanismo e planejamento urbano: notas e idéias sobre novos modos de pensar antigas questões. in ANPUR - Anais do III Encontro Nacional, 1988, mimeo.
- CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Campinas, Papirus, 1990.
- CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- CHOAY, Françoise. O urbanismo. São Paulo, Perspectiva, 1979.

- CONNOR, Steven. Cultura Pós-moderna: introdução às teorias do contemporâneo. São Paulo, Loyola, 1993
- CORBUSIER, Le (pseud.) Por uma arquitetura. São Paulo, Perspectiva, 1977.
- CORBUSIER, Le (pseud.) Como concebir el urbanismo. Buenos Aires, ELR Infinito, 1967.
- CORBUSIER, Le (pseud.) La charte d'Athènes. Paris, Minuit, 1957.
- CORONA, E.(Org.) Arquitetura moderna paulistana. São Paulo, Pini, 1983.
- CORONA, E.(Org.) Vila Penteado. São Paulo, FAUUSP, 1976
- COSTA, Lúcio. Sobre arquitetura. Porto Alegre, CEUA, 1962.
- CULLEN, Gordon. Paisagem Urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1988.
- DALAND, R. T. Estratégia e estilo do planejamento brasileiro. Rio de Janeiro, Lidador, 1969.
- DONNE, M. delle. Teorias sobre a cidade. São Paulo, Martins Fontes, 1983.
- DORFLES, Gillo. A arquitetura moderna. São Paulo, Martins Fontes, 1986.
- FARRET, Ricardo L.(org.) O espaço da cidade: contribuição à análise urbana. São Paulo, Projeto, 1985.
- FORTI, R.(org.) Marxismo e urbanismo capitalista. Textos críticos. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.
- GASPERINI, Giancarlo. Contexto e tecnologia. São Paulo, FAUUSP, 1988. Tese de Livre-docência, mimeo.
- GODARD, F. e CASTELLS, M. O advento de monopolville: análise das relações entre a empresa, o Estado e o urbano. in FORTI, Reginaldo, op.cit.
- GORENDER, Jacob. A burguesia brasileira. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- GOROVITZ, Matheus. Os riscos do projeto: contribuição à análise do juízo estético na arquitetura. São Paulo, Nobel, 1993
- GROPIUS, Walter. Bauhaus: nova arquitetura. São Paulo, Perspectiva, 1988.

- GUEDES, Joaquim - São Paulo, 25 milhões de habitantes. São Paulo, 1988. Mimeo
- \_\_\_\_\_. Um projeto e seus caminhos. São Paulo, FAUUSP, 1981. Tese de Livre-docência, mimeo.
- HABERMAS, Jürgen - Para a reconstrução do materialismo histórico. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- HARVEY, David. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo, Loyola, 1993.
- HESSEN, J. Teoria do conhecimento. Coimbra, Arménio Amado, 1980.
- JACOBS, Jane. La economía de las ciudades. Barcelona, 1971.
- KERBAUY, M. T. Miceli. A morte dos coronéis: política interiorana e poder local. São Paulo, PUC/SP, 1992. Tese de Doutorado, mimeo.
- LANGENBUCH, J.R. Estruturação da grande São Paulo. Rio de Janeiro, FIBGE, 1971.
- LEFÈVRE, Henri. La production de l'espace. Paris, Anthropos, 1974.
- MALDONADO, Tomás. Ambiente humano y ideología. Notas para uma ecologia crítica. Buenos Aires, Editora Nueva Visión, 1972.
- MARTINS, C.E. Estado Capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- MARTINS, Carlos Estevam. Regiões Administrativas - uma nova política. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1985. 19p.
- MORSE, Richard M. De comunidade a metrópole. Biografia de São Paulo. São Paulo, Comissão do IV Centenário, 1954.
- NIEMEYER, Oscar. Como se faz arquitetura. Petrópolis, Vozes, 1986.
- ORTEGA Y GASSET, J. La rebelion de las masas. Madrid, Revista de Occidente, 1952.
- P.M.S.P. PUB - Plano Urbanístico Básico de São Paulo. São Paulo, 1969. Ed. resumida.
- P.M.S.P. PUB - Plano Urbanístico Básico de São Paulo. São Paulo, 1969. 6 volumes.
- P.M.S.P./SEMPA - Plano Diretor do Município de São Paulo. Diário Oficial do Município, Sup. especial, nº137, 24/07/87.

- PORTAS, Nuno. A cidade como arquitetura: apontamentos de método e crítica. Lisboa, Horizonte, 1969.
- PORTOGHESI, Paolo. Depois da arquitetura moderna. São Paulo, Martins Fontes, 1985.
- POULANTZAS, Nicos. Pouvoir politique et classes sociales. Paris, Maspero, 1968.
- PRADO JR., Caio. A revolução brasileira. São Paulo, Brasiliense, 1966.
- \_\_\_\_\_. História e desenvolvimento. São Paulo, Brasiliense, 1972.
- PRETECEILLE, E. Les ambiguïtés du puvoir local. in Revue Internationale d'Action Communautaire. Paris, 1986. 13/53
- REIS FILHO, Nestor Goulart - Quadro da arquitetura no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1987.
- REVISTA DO ARQUIVO MUNICIPAL. São Paulo, Departamento do Patrimônio Histórico - P.M.S.P., Edição Comemorativa, 1984.
- ROSSI, Aldo. A arquitetura da cidade. Lisboa, Cosmos, 1977.
- ROUANET, S. P. As razões do iluminismo. São Paulo, Cia. das Letras, 1987.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. Do contrato social. São Paulo, Abril-Cultural, 1978. Coleção Os Pensadores.
- RUIZ, J.A. Metodologia científica. Guia para eficiência nos estudos. São Paulo, Atlas, 1982.
- SANTOS, Carlos N.F. A cidade como um jogo de cartas. São Paulo, Projeto, 1989.
- \_\_\_\_\_. Quando a rua vira casa. São Paulo, Projeto, 1985.
- SANTOS, Milton. Espaço e método. São Paulo, Nobel, 1988.
- \_\_\_\_\_. Metamorfoses do espaço habitado. São Paulo, Hucitec, 1988.
- \_\_\_\_\_. Metrópole corporativa fragmentada. São Paulo, Nobel, 1990
- \_\_\_\_\_. Pensando o espaço do homem. São Paulo, Hucitec, 1986.
- \_\_\_\_\_. Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo. São Paulo, Hucitec, 1994.

- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. Política de desenvolvimento urbano e regional. São Paulo, 1976, 53p.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Ação Regional. Montagem do sistema de ação regional para o Estado de São Paulo. S.Paulo, 1978.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Interior. Coordenadoria de Ação Regional. Divisão territorial administrativa do Estado de São Paulo. São Paulo, 1981. 32p.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Interior. Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM. Panorama do Estado de São Paulo. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1984.
- SCHERER, R. e GRONSTEIN, M.D. - A recuperação da história... in Revista do Arquivo Municipal, P.M.S.P., 1984. p.46
- SEGRE, Roberto. Arquitectura y urbanismo modernos. Havana, Arte y Literatura, 1988
- SEMPLA, Sec. Municipal de Planejamento - Plano diretor do município de São Paulo: 1985/2000. São Paulo, P.M.S.P, 1985. 2 Volumes.
- SERRA, Geraldo G. O espaço natural e a forma urbana. São Paulo, Hucitec, 1987.
- SOUZA, Maria Adélia A. de. Governo urbano. São Paulo, Nobel, 1988.
- SZMRECSANYI, M.I e MEYER, R. - Gestão Jânio Quadros: prática e discurso. in ANPUR - Anais do III Encontro Nacional. Águas de São Pedro/SP, maio de 1989. 2 VOLUMES
- VILLAÇA, Flávio J.M. Sistematização crítica da obra escrita sobre espaço urbano. São Paulo, FAUUSP, 19 . Tese de Livre-Docência. mimeo
- WILHEIM, Jorge. O substantivo e o adjetivo. Perspectiva, 1976.
- ZEVI, Bruno. Saber ver arquitetura. São Paulo, Martins Fontes, 1978.

Fotos das páginas 10 e 122,  
Fonte: São Paulo, 1975 - Crescimento e Pobreza. op.cit