



Planos Diretores em linha do tempo: Cidade brasileira 1960-2015

Master Plans in timeline: Brazilian city 1960-2015

Clovis Ultramari¹, IPARDES, PUCPR, UFPR,
ultramari@yahoo.com

Roberto Carlos Evencio de Oliveira da Silva², IPARDES,
robertoceos@ipardes.pr.gov.br

¹ Pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da PUCPR e do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR. Bolsista Produtividade CNPq.

² Pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Economista e Mestre e Administração pela PUCPR.

RESUMO

Construído com o intuito de provocar um debate a partir daquilo anunciado em seu título, o artigo qualifica e discute a cidade brasileira pela perspectiva das leis de seus planos diretores, acreditando refletirem o entendimento do legislador, mas também do técnico, das organizações participantes dos seus processos de realização e, claro, de interesses intermediados. Para tanto, elabora levantamento e realiza análise de uma seleção de 26 Planos Diretores municipais, para o recorte das dez maiores cidades brasileiras, no período 1960-2015. Os resultados indicam enfoques da cidade e de sua gestão diferenciados por décadas, um incremento na complexidade legal, uma ampliação das responsabilidades pretensamente assumidas, mas também a permanência de uma tradicional preocupação físico-territorial, chegando mesmo a se confundir com eles. Ao mesmo tempo, conclui por um esforço explícito para uma gestão e um acesso à terra mais democráticos; estando ausentes desses avanços o financiamento para a gestão urbana e temas emergentes como a inclusão tecnológica.

Palavras Chave: Cidades brasileiras; Gestão Urbana; Plano Diretor.

ABSTRACT

Elaborated with the intention to provoke a debate on what is announced in its title, this paper qualifies and discusses the Brazilian city through the perspective of their approved master plans. It so believes they somewhat reflect the legislator rationales as well as the expert's, the organizations' involved in the processes and, no doubt, the represented interests'. In order to do so, we selected a series of 26 master plans, for the ten largest cities in the country, from 1960 through 2015. Results suggest distinct understandings of the city and its management along the decades, increasing legal complexities, enlargement of allegedly desired responsibilities, but also the permanence of a traditional concern with urban land use instruments at the point of being confused with them. At the same time, results make explicit progress towards a more democratic management and access to the urban land. However, other important attributes are absent, such as mechanisms to finance desired changes and emergent subjects as the technological inclusiveness.

Keywords/Palabras Clave: Brazilian cities; Master Plan; Urban Management; Indicators.

INTRODUÇÃO

A apreensão de mudanças estruturantes na forma como cidades são construídas e apropriadas ou de avanços e retrocessos em termos da apropriação social de seus recursos, está sempre submetida à experiência pessoal do escrutinador, conforme também já alertado por Bachelard (1996). Este mesmo autor pode ainda ser lembrado no desenvolvimento deste artigo por sua compreensão de que nosso conhecimento não pode ser avaliado ou construído por acúmulos, mas sim pela identificação ou vivência de rupturas, em um processo dialético que julga, valoriza ou rejeita o passado: olha-se então para as últimas décadas do processo de urbanização brasileiro com a identificação de claros eventos de mudança, tais quais inflexões urbanas (Ultramarini; Duarte, 2009) constituidoras de um *antes* e de um *depois*.

O reconhecimento do limite imposto pelo olhar do escrutinador, do caráter eminentemente processual dos fenômenos aqui discutidos, e da certeza de que há sobreposição de atributos que caracterizam períodos confirmaram-se nas análises. A leitura dos planos diretores selecionados nos pareceu sugerir momentos distintos, estanques e pouco dialógicos no longo processo de mais de 50 anos do recorte adotado; entretanto, houve, sim, sobreposição de velhos atributos mesmo quando da emergência de outros que nos pareceram inéditos.

Mudanças no cenário urbano brasileiro podem ser identificadas por fenômenos específicos tais como a aprovação de novas legislações, reversões econômicas com impacto no perfil contábil das administrações municipais, novas relações institucionais entre as instâncias de poder e novos modos sociais advindos sejam de políticas urbanas, sejam de processos exógenos. Se observarmos tais fenômenos como origem e marcos das mudanças no cenário de nossas cidades, eles podem ser identificados de modo específico no tempo. Todavia, seus impactos certamente se mostram processuais, longos, inacabados e não lineares no nível da concretude dos fatos. Assim, tais mudanças paradoxalmente convivem com permanências, sem uma existir sem a outra. Do mesmo modo que compreendido por Walter Benjamin (1970), há sempre uma forte relação entre passado, presente e futuro que não permite formular prognósticos desconectados dos momentos vividos. Na retrospectiva aqui realizada, mais de uma vez, a visualização de mudanças positivas é desencorajada por uma clara e incômoda permanência das *coisas*. Outras vezes, na mirada do longo processo, o otimismo se impõe.

Princípios estabelecidos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e no Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), por exemplo, confirmam um cenário mutante no nível da cidade brasileira e reitera a importância dos marcos legais como transformadores. Analisados de forma isolada, esses testamentos, os quais poderiam ser entendidos como referências para uma política urbana nacional ou como sínteses de uma cidade desejada com mais evidência a partir dos anos 1980, a conclusão menos arriscada seria a da insignificância das mudanças, num claro distanciamento entre entendimento e enfrentamento da realidade. Entretanto, a leitura de indicadores selecionados para o período que segue a aplicação dos instrumentos legais atesta uma otimista diminuição entre esses dois estratos de olhar e viver a cidade. Entender se o cenário real altera-se em razão de tais instrumentos e em que medida o fazem ainda resta para ser melhor confirmado. De imediato, opta-se pela explicação de que há um grande contexto onde se observam fenômenos diversos, de difícil apreensão, a um tempo atuando como origens e como consequências de mudanças; ou seja, legislações, planos ou políticas que

possam se apresentar como desencadeadoras de alterações positivas significariam o resultado de consensos societários que assim as definiram.

A justificativa do uso dos Planos Diretores para se entender um longo processo de urbanização no Brasil é a sua crescente adoção pelos municípios e a hipótese de que tenham, minimamente no nível do ideal, assimilado desejos e rejeitado descrenças expressas pela sociedade em relação à cidade. Segundo pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, anos selecionados), é linearmente crescente o número de municípios brasileiros com Plano Diretor aprovado. De 15% do total em 1999 (primeiro ano da pesquisa, passa-se para 34%, em 2008 (já sob a exigência legal do Estatuto da Cidade), e para 50%, em 2014. Alguns estados já contam com 100%, indo além, portanto, das exigências mínimas como volume demográfico superior a 20 mil habitantes e inserção em Região Metropolitana. A despeito de esse número parecer revelar uma situação deficitária em alguns casos, vale lembrar que conta-se com uma cobertura maior entre os municípios de maior volume demográfico:

Analizando os dados da pesquisa, a existência de Plano Diretor, em 2015, era crescente em relação ao porte do município, ou seja, quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de municípios com Plano (IBGE, p. 37, 2015).

Pela perspectiva da cobertura de municípios com planos diretores em linha histórica é possível pois entender que, em nível nacional, a importância das questões hoje tratadas e priorizadas em seus textos legais e propositivos contariam com menos impacto nos anos mais pretéritos que em nossa atualidade. De fato, em termos populacionais, ainda que com uma cobertura mediana de municípios com Plano Diretor, a população potencialmente influenciada pelas determinações desse instrumento é significativa. Se analisada a existência de Planos Diretores em municípios com população acima de 20 mil habitantes, o percentual chega a 90% (IBGE, 2015).

Uma rápida análise da atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, em 1964, extinto em 1974 e considerado o maior responsável pela realização de planos neste período, revela uma paradoxal timidez em termos de números de municípios que contaram com Planos por ele financiados ou gerenciados. Ao atuar, basicamente, com três instrumentos (Relatório Preliminar para municípios de pequeno porte, Plano de Ação Imediata para aqueles de médio porte e com prioridade para questões físico-territoriais, e Planos de Desenvolvimento Local Integrados para os de grande porte e que também consideravam quesitos do desenvolvimento social e econômico), o SERFHAU, a despeito de se ter uma intenção inicial maior, teria seus resultados implicando 10% dos municípios ou 50% da população brasileira (Feldmann, 2010).

Enunciados e conteúdos dos planos diretores elaborados na década de 1960/1970 - o chamado período tecnicista da gestão urbana brasileira - e daqueles aprovados segundo os princípios do Estatuto das Cidades já nos anos 2000, estabelecem os extremos temporais do período aqui estudado. Ferrari Junior (2004), por exemplo, analisa o primeiro conjunto num contexto em que o

O Planejamento Urbano no Brasil foi pautado em instrumentos urbanísticos, tendo nos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo seus representantes mais pragmáticos, que se tornaram “opções” mais que perfeitas para solucionar as mazelas sociais. Contudo, muitos desses planos só tiveram a pretensão de guiar a orientação ao ambiente construído não enfrentando as questões sociais. (p. 18).

Nesta retrospectiva histórica da gestão urbana brasileira iniciada nos anos 1960, a despeito de permanências e retrocessos, há um longo caminho que se impõe pelo tecnicismo, avança para um cenário de entendimento multidisciplinar e de valorização da questão social.

A despeito de grandes críticas sobre o ganho real que se tem tido em termos da função social do solo urbano nos planos diretores mais recentes, agora chamados de Planos Diretores Participativos, é possível observar distinções significativas se comparados com seus similares de três décadas antes. Ainda referenciando-se em Ferrari Junior (2004), o planejamento urbano realizado a partir da nova Constituição Federal de 1988 já não poderia mais ser nomeado de “tecnocrático-estatista”, tal qual aqueles dos anos 1970 e 1980, pois neles estariam incorporados elementos que vão além da simples organização do espaço construído ou da organização territorial da cidade.

Sempre se identificando distinções entre o dito em nível da intenção e o do vivido, é possível ainda reconhecer que a absorção da questão sócio ambiental, agora a verdadeira questão urbana para a gestão das cidades, se faz - tentativamente - não apenas pela absorção da função social da propriedade, mas também pela defesa da participação comunitária e da priorização do atendimento às parcelas mais carentes (Ultramari e Rezende, 2006).

Influenciadas pelo olhar do observador ou pela mirada em fatos isolados, tais mudanças ora parecem construídas de forma célere, ora confirmam resultar de um longo processo, não linear, de revisões na maneira como o objeto é pensado e de disputas entre interesses múltiplos. O que resta confirmado é a existência de um novo contexto. Tal contexto, até então desconhecido, deixa clara a prioridade dada à questão social, demorada, parcialmente implementada, mas até então crescente. A partir de então, discutir o urbano no Brasil deixa de ser uma simples preocupação com o provimento de infraestruturas básicas e passa a se entender à cidade com agentes sociais diversos, interesses opostos e que contém grupos mais e menos favorecidos. Essa nova compreensão - já antiga para muitos que anteriormente se posicionavam a favor da chamada reforma urbana - não apenas é observada no nível do discurso como igualmente, agora, se concretiza em prioridades de políticas públicas. Ao historiar esse processo, Saule Junior e Uzzo (s/d) o pontuam com início nos anos 1960, não no instituído por planos diretores, mas a partir de proposta de grupos da sociedade aglutinados no Instituto de Arquitetos do Brasil e sem estabelecimento em lei.

Concretizar prioridades acordadas pela sociedade significa também submetê-las a suscetibilidades e prioridades de governos, processos jurídicos e um imbricado conjunto de documentos legais. A concretização dessas prioridades marca definitivamente um novo período não apenas no modo de se entender o urbano, mas, o que é mais importante, no modo de enfrentá-lo, constituindo um novo período da gestão urbana no Brasil. Ainda que em exercícios de periodização sempre ocorram simplificações e sínteses arriscadas de uma determinada realidade, no caso da gestão urbana brasileira, parece haver pouca dúvida a respeito desses diferentes momentos construídos a partir de distintos olhares e crenças de como enfrentar os problemas das nossas cidades. Ultramari e Rezende (2006), por exemplo, identificam, para os anos 1980, uma gestão voltada ao desenvolvimento, a qual substituiria aquela dita administrativa e tecnicista dos anos 1970. Com isso, avançava-se de um momento em que o poder local contava como compromisso maior o provimento de infraestruturas e serviços urbanos. Já nos anos 1980, este mesmo poder local se propõe a assumir seu papel de responsável pela Gestão Urbana, deixando, portanto, de ser meramente administrativa. Nos anos 1990, essa mesma Gestão Urbana poderia ser nomeada Gestão Urbano-ambiental, considerando o forte avanço das questões ambientais em seu cotidiano. Já nos anos 2000, seria vista a concretização de alguns princípios da Constituição de 1988 e principalmente a relevância da promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, indicando uma possível Gestão Social da Cidade.

O que mais importa ressaltar aqui é que, de um período a outro, sempre houve uma ampliação formal das responsabilidades dos governos em relação à cidade, com destaque para o caso do poder local; um esforço crescente em se considerar os processos participativos como ferramenta decisória das políticas públicas; e um forçado convívio de prioridades ambientais, demandas sociais, restrições econômicas, e fortalecimento do setor privado. Nesta nova composição e articulação de agentes sociais, a questão urbana segundo a visão estruturalista de Castells (2006) que entendia a cidade como o lócus da luta de classes, da superação do capital e da tensão que faz a história - substituindo o papel do proletariado pelo das organizações de bairro - parece ter ficado distante frente a agentes que se mostram menos homogêneos e mais efêmeros em seus propósitos. No primeiro momento, a reprodução da força de trabalho e sua espacialização na cidade levava a uma ocupação *sui generis*, com periferia, espoliação e autoconstrução (Arantes, 2009); no segundo momento, ainda com referência a Pedro Fiori Arantes, em seu estudo sobre o pensamento marxista sobre a cidade de São Paulo, a superação do que fora pensado no campo da política poderia agora ser experimentado no campo do partido político e do governo.

Para o trato do fenômeno urbano ou da cidade propriamente dita, é, pois, imposta uma pluralidade não vista anteriormente e que ainda hoje sinaliza incrementos. É neste cenário de complexidades e maior competitividade por prioridades diversas que as questões *tradicionais* da gestão urbana contemporânea no Brasil se inserem, valorizadas, porém sistematicamente postas em confronto com uma miríade de outros interesses também considerados legítimos: persistem as demandas pela universalidade no atendimento àquilo que é considerado básico, mas igualmente, assiste-se a uma nova ordem social, de ordem qualitativa e equitativa.

Alinhadas a essa mudança de perspectiva da gestão, transformações importantes no âmbito da realidade se processaram. Autores como Lencioni (2015) apontam que estaríamos numa nova fase denominada “metropolização do espaço”, ou seja, um momento cuja principal característica seria a exacerbação das concentrações urbanas, resultando na maior complexidade da apreensão de um fenômeno, agora metropolitano e com repercussões diretas no âmbito da gestão urbana. Para a autora,

A ideia síntese de nova fase da urbanização ou de estágio superior do desenvolvimento metropolitano afirma que estamos diante de um momento novo, a pós-urbanização que tem sido referido por muitos como de metropolização do espaço. De maneira figurativa, é como se a metropolização do espaço se constituísse em uma segunda natureza da urbanização, no sentido de uma urbanização com nova essência e substância. (Lencioni, 2015, p. 22)

Considerando a longa sucessão de modelos operativos para elaboração e aprovação de Planos Diretores, o que por extensão sugere novas e substitutivas compreensões de nossas cidades, é tentador visualizar tendências a partir de uma retrospectiva de 15 anos do Estatuto da Cidade e mesmo da aprovação do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015). A exigência por essa lei de um ente interfederativo, buscando a garantia de uma gestão verdadeiramente consorciada, poderá alterar o avanço municipalista observado até então e desencadeado pela Constituição Federal de 1988. Se esta é uma hipótese, esse eventual novo período que se anuncia, agora com uma revisão da prática metropolitana, não altera o longo caminho de maiores complexidades para a gestão urbana e seu arcabouço legal. Tal fato, se confirmado, sugere uma longa sequência de mudanças em nível de entendimento e gestão de nossas cidades, com a permanência de uma linear e crescente complexidade que se impõe sobre esse mesmo pensar e gerir.

A CRESCENTE COMPLEXIDADE

A análise dos Planos Diretores selecionados e apresentada no item a seguir conta com um pressuposto que é, pois, o da existência de uma, no processo de consolidação da urbanização brasileira, ampliação e complexificação dos instrumentos para se gerir a cidade. Outro pressuposto é o de que a observação de mudanças nas leis dos Planos Diretores deve ser cética e reconhecer que há ainda um longo caminho entre o idealizado na legislação e o implantado ou desejado.

As mudanças observadas revelam, para os Planos Diretores mais recentes, uma tipologia processual em suas elaborações que, minimamente, favorecem o debate e explicitam desigualdades e constroem um respaldo legal para possíveis cobranças da população. A elaboração desses planos, contando com incentivo e suporte do governo federal justificou-se não apenas pelo seu propósito final, o do planejamento, mas também pelo seu próprio processo de elaboração, atraindo esforços da gestão pública, da comunidade local e também de uma academia integrada ao exercício governamental.

Esse é o objetivo da campanha [...] para apoiar 1.684 municípios com mais de 20 mil habitantes, [...] Firmamos convênios; capacitamos gestores e técnicos; treinamos lideranças sociais; repassamos recursos diretamente a quase 500 municípios – tudo isso para ajudar cada prefeitura a fazer desse processo um verdadeiro mutirão participativo e democrático. Um mutirão que lançou as bases de uma cidade mais justa, e democrática (Brasil, 2005, p. 4).

Paralelamente a uma evidenciada mudança na formulação e posterior aprovação de Planos Diretores para as cidades brasileiras, avançou-se com um intrincado arcabouço legal. No caso dos planos mais recentes, confirmando uma realidade urbana complexa, distante daquela que se qualificava pela distinção do rural. Às Leis de Uso e Ocupação do Solo e Código de Obras são adicionados complexos mecanismos que buscam valorizar a função social da propriedade, ganhar coletivamente com a dinâmica do mercado imobiliário e oportunizar distintas associações entre o público e o privado, dentre outros. Claro, a lógica não é necessariamente seguida pela prática.

Nós temos um arcabouço institucional e legal, que o mundo não entende por que reclamamos. [...] A esse arcabouço legal e institucional precisa corresponder uma correlação de forças favorável, senão é inútil. O Estatuto da Cidade é festejado no mundo inteiro e nós não conseguimos aplicá-lo. (Maricato, 2013, s/n).

Assim, a crítica que se observa de modo mais recorrente aos planos mais recentes não é pelo que avançaram, mas por aquilo que deixaram de fazer. No caso mais pretérito, a crítica era pelas suas próprias essências, pela incapacidade intrínseca em questionarem mazelas sociais ou pela valorização extremada de um ordenamento físico-territorial a serviço de moradores com maior poder aquisitivo. Para Villaça (2005, s/n),

A ideia do Plano Diretor existe no Brasil, pelo menos desde 1930 [...]. Desde então a ideia do Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade [...] é impressionante como um instrumento que nunca existiu na prática possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país.

Esses predicados que distinguem o instrumento do Plano Diretor nos dois extremos do recorte aqui discutido são importantes por sugerirem um pensar sobre a cidade como um fenômeno mutável, sempre relacionado com contextos diversos, porém já verdadeiramente constituído. Este seria um fenômeno significativo para as décadas recentes em termos do urbano brasileiro que é o da consolidação de seu processo: prosseguem as mudanças, porém paradoxalmente, como um objeto finalizado, como alterações de suas partes, envelhecendo e criando. Com isso, a lógica da

cidade é agora discutida muito mais pela composição de seus compartimentos intraurbanos e menos pelo grande contexto que as envolve, explicando talvez a exacerbada crença contemporânea no seu protagonismo (vide Castells e Jordi, 1996, como exemplo).

Esse entendimento é encontrado em outros autores. Santos Jr. e Montandon (2011), em pesquisa realizada após a aprovação do Estatuto da Cidade, observam uma tendência em termos de ampliação da abrangência dos Planos Diretores vinculada à "função social da cidade e da propriedade e ao plano de desenvolvimento urbano municipal" (p. 27). Ao mesmo tempo, tais autores ainda observam a permanência da prioridade dada em tais Planos a questões

do zoneamento, da gestão do uso do solo, do sistema viário, da habitação e do patrimônio histórico. Por outro lado, parece que, relativamente, houve ainda uma pequena incorporação das temáticas do saneamento ambiental e da mobilidade urbana, ao mesmo tempo em que se percebe uma crescente incorporação da questão ambiental nos planos diretores municipais. De uma forma geral, a pesquisa qualitativa sobre os Planos Diretores demonstra a generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios (p. 28).

Essa mudança pode ser sintetizada pela observação de Leme (2005) sobre a chamada substituição dos "Planos de desenvolvimento integrado", tão comuns no período 1965-1971, para os chamados "Planos sem mapas". Na perspectiva do ideal dito em diagnósticos e estabelecido em leis, teríamos então passado de um período impositivo para um momento dialógico, de uma crença exacerbada na técnica para uma profunda consideração do social.

ANÁLISE DE PLANOS DIRETORES SELECIONADOS

Para a análise do incremento das complexidades no entendimento da cidade brasileira e das responsabilidades de suas instituições de gestão, buscou-se identificar aquilo que seu planejamento entendeu como prioritário e como essa perspectiva alterou-se ao longo do recorte temporal adotado para este artigo. Para tanto, buscou-se nos temas tratados pelos Planos Diretores de uma seleção das dez cidades mais populosas do país³. Metodologicamente, selecionou-se a lei dos planos diretores para cada uma dessas cidades e, por meio daquilo anunciado em suas leis municipais, os temas, setoriais e instrumentos considerados merecedores de destaque. A seleção de tais leis foi feita a partir da disponibilidade na internet, garantindo, porém, uma amostra mínima para cada uma das décadas. A década de 1980, já reconhecida como pouco "produtiva" em termos de tal instrumento é exceção e por isso deve ser analisada na sua excepcionalidade. Esse vazio em termos de produção e aprovação de Planos Diretores no Brasil já havia também sido revelado por Villaça (1993) ao entender que houve no período 1970 e 1980 um desprestígio em relação a esse instrumento de planejamento e também uma discórdia entre os técnicos sobre seus conteúdos prioritários e sua verdadeira função na gestão das cidades.

Uma vez selecionadas as leis dos planos, procedeu-se a leitura de todos os seus textos, identificou-se os temas abordados em cada um dos títulos, capítulos, seções e subseções. Com isso, obteve-se um "conjunto" de palavras, ora novas no contexto da gestão urbana, ora recorrentes nesse mesmo contexto e que portanto sinalizam para temáticas constantes no trato da gestão urbana brasileira. No tratamento das palavras selecionadas, foram eliminadas aquelas sem valor conceitual e padronizados os possíveis sinônimos para que se garantisse a adequada leitura

³ Segundo dados IBGE, 2010, população total. Excluiu-se a cidade de Brasília devido a especificidades na elaboração de seus Planos Diretores, a partir da proposição de um Plano Piloto de ocupação.

analítica final. As cidades selecionadas estão listadas no Quadro 1, assim como as leis de seus planos, por década.

Quadro 1: Cidades selecionadas e seus Planos Diretores, 1960-2015.

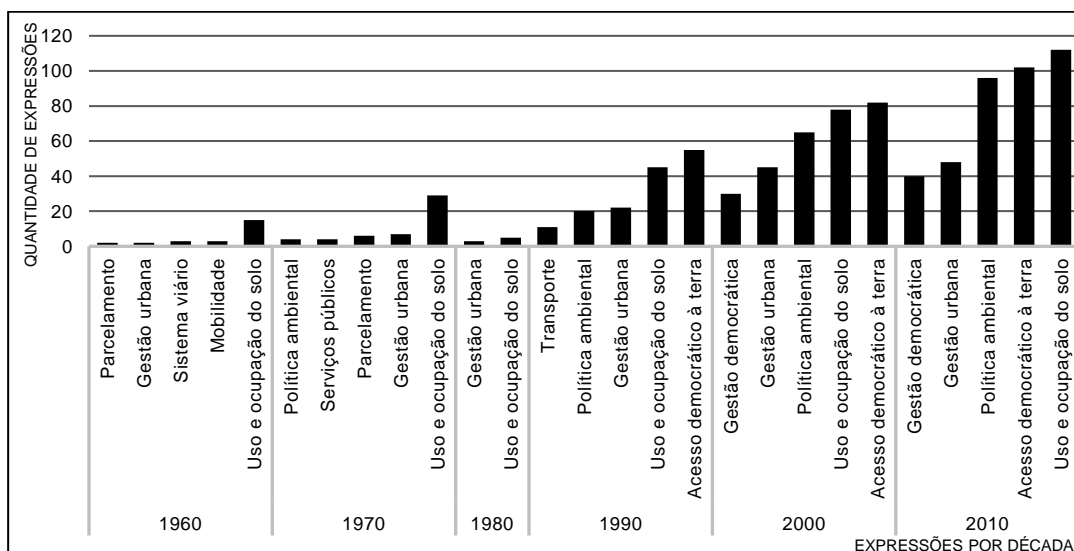
MUNICÍPIO	DÉCADAS					
	1960	1970	1980	1990	2000	2010
São Paulo – SP		Lei nº 7.688/1971			Lei nº 13.430/2002	Lei nº 16.050/2014
Rio de Janeiro - RJ	Plano Doxiadis, 1965 (1)			Lei nº 16/1992		Lei nº 111/2011
Salvador - BA			Lei nº 3.525/1985		Lei nº 6.586/2004 Lei nº 7.400/2008	Lei nº 9.069/2016
Fortaleza - CE	Lei nº 2.128/1963	Lei nº 7.122/1979 (4)		Lei nº 7.061/1992	Lei nº 062/2009	
Belo Horizonte - MG				Lei nº 7.165/1996		Lei nº 1.749/2015 (5)
Manaus - AM	Lei nº 1.033/1968 (2)				Lei nº 671/2002	Lei nº 002/2014
Curitiba – PR					Lei nº 11.266/2004	Lei nº 14.771/2015
Recife – PE				Lei nº 15.547/1991	Lei nº 15.547/1991	
Porto Alegre - RS	Lei nº 2.046/1959 (3)	Lei nº 43/1979		Lei nº 434/1999		Lei nº 646/2010 (6)

FONTE: Prefeituras e Câmaras Municipais, Sites oficiais. Acessos: agosto de 2016.

NOTAS: 1) Plano de Desenvolvimento a longo prazo para o estado da Guanabara, apresentado em 1965 por Constantinos Apostolos Doxiadis e com metas para o ano 2000. Para a análise deste Plano, utilizamos o trabalho disponível de Bandeira de Mello, 2012; 2) Para esta análise utilizamos Hagino, 2012 e Corrêa de Souza, 2015; 3) Este Plano foi elaborado em 1959, mas para efeito de análise, foi incorporado na década de 1960. 4) Plano Diretor Físico, apenas uso do solo; 5) Excluído desta análise o Plano de Mobilidade nele contido; 6) Não utiliza as divisões textuais da lei anterior, mas segue os seus mesmos artigos, alterando-os, rejeitando-os ou reescrevendo-os.

A investigação realizada nas leis dos Planos Diretores acima selecionados resultou num conjunto de 1574 expressões destacadas, as quais sugeriram grandes grupos temáticos ou similaridade de princípios. A partir desse total de expressões procedeu-se a uma padronização que permitisse a contabilização e comparação posteriores e que resultou em 104 expressões. Com isso foi possível observar prioridades de gestão, estabelecimento de princípios e sua variação ao longo dos períodos. Alguns procedimentos realizados merecem destaque: na expressão “Gestão Democrática”, estão agrupados princípios de valorização da participação cidadã, seja pela capacitação da população, seja pela institucionalização de mecanismos ampliados de debate; em “Gestão Urbana”, estão agrupados princípios de modernização, monitoramento e fiscalização institucional e dos próprios Planos por meio de procedimentos que valorizam as estruturas formais das prefeituras e de seus órgãos ou secretarias; em “Transporte”, estão agrupados as intenções de valorização da mobilidade motorizada, com destaque para o sistema coletivo; em “Mobilidade”, estão agrupadas as preocupações referentes a modais alternativos / ou complementares, aí incluindo também a acessibilidade universal; em “Uso e ocupação do solo”, estão agrupados os regulamentos urbanísticos clássicos e que priorizam questões físico-territoriais e a cidade formal e funcional; por último, em “Acesso democrático à cidade”, estão agrupados todos os mecanismos referentes às áreas informais, com destaque para aqueles anunciados no Estatuto da Cidade. O Gráfico 1 apresenta uma síntese das expressões mais utilizadas em cada década verificada.

Gráfico 1 – Cinco expressões mais utilizadas por década



FONTE: elaborado pelo autor

A primeira leitura que se tem, a partir da distribuição das preocupações do legislador por décadas, é a confirmação de contextos distintos de compreensão da cidade e da gestão urbana que se julga apropriada para cada um deles. Mais uma vez, vale a ressalva de que, os avanços que se observam como inéditos são, de fato, resultado de um processo longo e pouco linear. Assim, as características que hoje nos parecem generalizadas em termos de uma gestão democrática da cidade (confirmada, dentre outras fontes, pelo número crescente de conselhos municipais diversos, assim como de outras estruturas de participação popular) não resultam de uma assimilação imediata dos instrumentos do Estatuto da Cidade, mas sim, de um longo processo de questionamento de fórmulas anteriores em termos de políticas e gestões públicas. Feldmann (2004) situa na década de 1980, com a publicação de anteprojeto de lei federal de Desenvolvimento Urbano, a explicitação de prioridades:

[...] para a questão da propriedade urbana, para a necessidade de reformas na legislação com vistas à justa distribuição social do solo urbano, para a criação de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo que estabeleçam novos limites ao exercício da propriedade (2004, s/n).

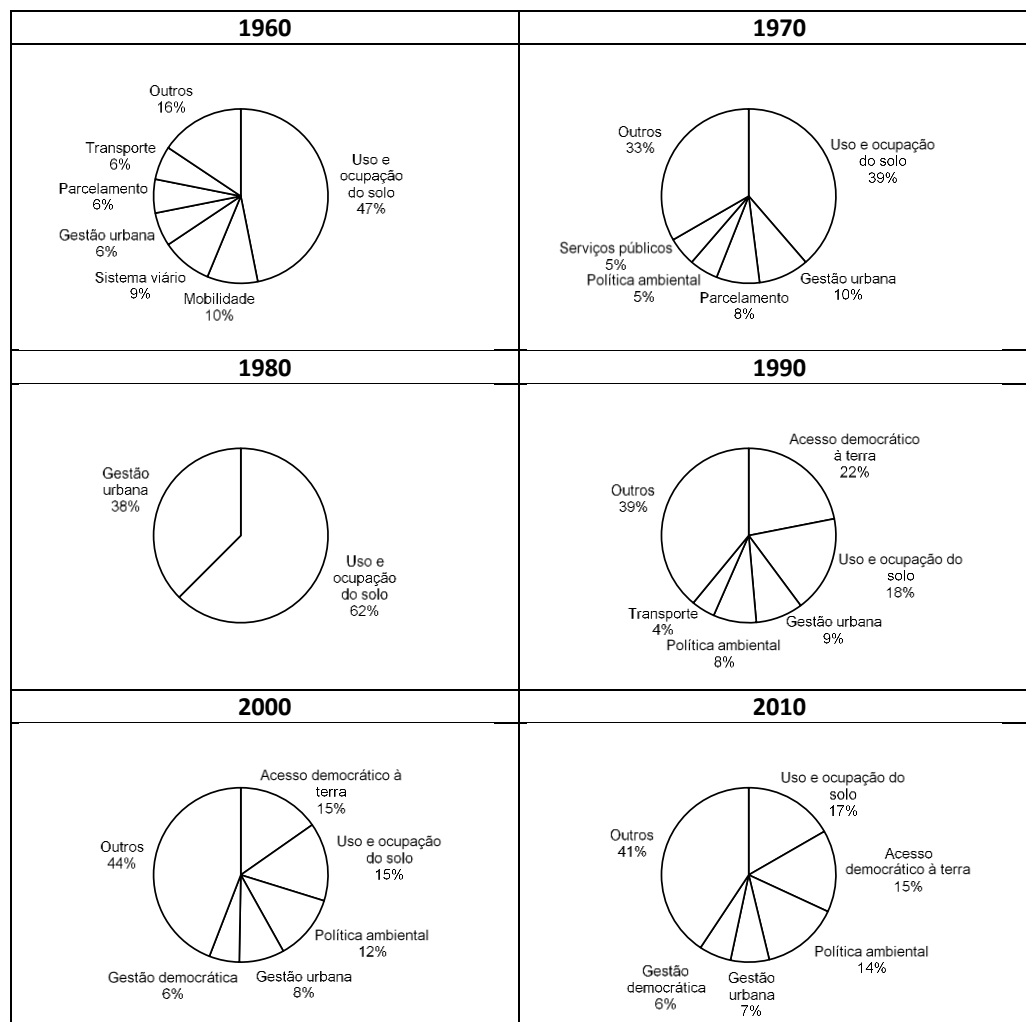
Do mesmo modo que algumas conquistas resultam de antigos processos, há um cenário de persistências, sobretudo naquilo que diz respeito às questões físico-territoriais não apenas no conteúdo das leis dos nossos planos diretores, como também no próprio contexto maior da gestão urbana.

Desde que a ideia do plano diretor surgiu no Brasil, não se tem notícia de uma cidade brasileira, de uma administração municipal que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência ambições e objetivos que ultrapasassem significativamente o do zoneamento (Villaça, 2005, p. 17).

Este cenário sugere críticas ao instrumento plano diretor, conforme, por exemplo, a reconhecida constatação de Tafuri (1985), com sua crítica à "ideologia do plano" e a submissão da arquitetura a ele. Do mesmo modo, vale o receio de que ainda experimentamos meros "discursos de ideias", conforme visto por Villaça (1993, p.4), ao analisar a realização em massa de planos diretores da década de 1960 e início dos 70. Entretanto, ao se tomar esse contexto como referência no

entendimento e na idealização de nossas cidades, avanços podem ser observados. A Figura 1 revela as chamadas permanências, mas também a justificativa de um otimismo nesse entendimento.

Figura 1 – Expressões por década, de acordo com a participação no total



FONTE: Elaborado pelo autor

Devido ao grande número de temas abordados nos planos diretores nas últimas décadas, optou-se por avaliar apenas os cinco com maior recorrência em cada uma das décadas. O resultado desse exercício confirma as observações feitas anteriormente. Uso e ocupação do solo responde por até 50% para o caso da década de 1960⁴ e permanece importante até a atualidade, sem se constituir menos de 15% do total. Para o caso da década de 1960, essa temática está também presente nos demais percentuais devido ao enfoque que lhes é dado: “parcelamento” tem uma relação intrínseca com o “uso e ocupação do solo”, a “gestão urbana” tem como prioridade o monitoramento e fiscalização desse mesmo uso e ocupação, “transporte” e “sistema viário”, do mesmo modo, são pensados de modo combinado com seus usos lindeiros e densidades

⁴ Excluiu-se a década de 1980 pelo fato de a amostragem não ser estatisticamente significativa.

demográficas. Chama à atenção também o crescente e significativo percentual de “outras” temáticas abordadas nos períodos analisados. À exceção dos anos 1960 que revelam a hegemonia da prioridade com o “uso e ocupação do solo”, essa categoria confirma a complexidade e diversidade de temáticas que se adicionam à responsabilidade da gestão urbana ao longo do período. É crescente a preocupação com a questão ambiental a partir dos anos 1990, porém já com sinais nos anos 1970, confirmando a constante maturação prévia de prioridades que parecerão características marcantes de momentos posteriores. Conforme anunciado, a “gestão urbana”, se não é substituída pela “gestão democrática” agora concorre com prioridades similares, já a partir, compreensivelmente, dos anos 2000. Por último, é importante o avanço da idealização do “acesso democrático à terra” nos anos 1990, já no contexto dos debates para a aprovação do Estatuto da Cidade; todavia, a composição de prioridades que seguem sugerem uma acomodação nesse sentido, sem a necessária adoção de mecanismos de execução daquilo que fora anunciado como princípio ou como possibilidade legal de ser aplicado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desenvolvimento deste artigo, optou-se, metodologicamente, por análises de material que pudesse reiterar alguns processos já anunciados por outros estudos, alguns embasados na experiência pessoal ou com perspectivas para recortes temporais mais específicos. A intenção deste artigo foi a de uma análise para o período ampliado daquilo que se chamaria de urbanização brasileira recente, mas paradoxalmente, iniciada num momento agora distante que é o dos anos 1960. Outros recortes poderiam ter sido adotados. Aquele aqui adotado inicia em momento de explicitação não mais de um processo rural-urbano, mas de intensas transformações no interior do urbano e que sugerem sua consolidação (Ultramarini et al, 2016). Tal recorte teria garantido uma unidade - a urbana - nas referências aqui utilizadas. No percurso analisado, há momentos precisos que se distinguem, todavia, prevalece a constituição de um avanço processual naquilo que diz respeito à intensidade das mudanças no nível do desejo, da prática da gestão urbana e da compreensão conceitual.

No momento presente, ainda que a falta de perspectiva histórica impossibilite a clareza nas tendências observadas, é tentador falar de uma nova questão urbana, influenciada por uma nova prática metropolitana. Se, por um lado, tal tendência possa ser embasada na importância que ora se agrega ao Estatuto da Metrópole; por outro, seria fragilizada pela insignificância com que a expressão “inserção regional” se apresenta nas leis dos planos diretores, aí incluídos os mais recentes.

A não consideração pelas leis dos planos diretores de questões emergentes ou outras consideradas relevantes para a “nova questão urbana” que ora se impõe significa críticas adicionais ao instrumento do plano diretor. A inexistência de uma preocupação financeira com aquilo que se quer ver implantado, por exemplo, pode confirmar, mais uma vez, o caráter de “discurso de ideias” dos planos diretores. De fato, na análise realizada, essa preocupação constitui uma quase inexistente parcela de prioridades. Do mesmo modo, a não inclusão de questões como a tecnologia, ou mesmo a inclusão digital, em prioridades urbanas, podem reiterar um anunciado anacronismo do instrumento plano diretor.

Mudanças significativas no conteúdo dos Planos Diretores ao longo do tempo analisado confirmam essa compreensão não apenas por parte do legislador, mas de um suporte técnico que lhe antecede e a partir de uma extensa discussão democrática. Ainda que seja evidente a não

realização das idealizações lançadas nos planos e nas suas leis, resiste a ideia de que o entendimento da cidade brasileira acompanhou suas mudanças e que a vontade se fez lei.

Houve sempre uma distância entre o desejado e o realizado: antes uma distância entre o sonho modernista da transformação do homem pela obra deixada no rastro dos planos das décadas de 1960 e 70; hoje, a distância significativa pode estar entre o afirmado no arcabouço legal pensado democraticamente e a mudança da sociedade em termos de uso e apropriação da cidade.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, P. F. Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970, Revista Novos Estudos, nº 83, Mar. 2009.
- BACHELARD, G. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento, Rio de Janeiro, Contraponto, 1996.
- BANDEIRA DE MELLO, Juliana Oakim. A cidade, o urbanista, o Plano. Um estudo para a Guanabara por Doxiadis. Monografia (especialista em Sociologia Urbana pela UFRJ). Disponível em <http://lemetro.ifcs.ufrj.br/a_cidade_urbanista.pdf> Acesso: 18/09/2016.
- BRASIL. Estatuto da Metrópole. Lei nº 13.089 / 2015. Brasília, DF, Senado Federal, 2015.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.
- _____. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257 / 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados.
- _____. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Plano Diretor Participativo, Coord. Geral: Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília, Ministério das Cidades, 2005.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- CASTELLS, M. y BORJA, J. As cidades como atores políticos. Revista Novos Estudos, nº 45, São Paulo, 1996.
- CORRÊA DE SOUZA, Lupuna. Verticalização em Manaus e as transformações urbanas. XIV Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Perspectivas e abordagens da geografia urbana no Século XXI. Fortaleza, 8-12 de setembro, 2015. Anais. Disponível em <http://simpurb2015.com.br/?media_dl=2851> Acesso 20/09/2106.
- FERRARI, C. **Curso de Planejamento Municipal Integrado**: Urbanismo. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1979.
- FERRARI J. J. C. Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras, Estudos Geográficos, nº 2(1):15-28, Jun. 2004, Rio Claro.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. (2009), Urbanização e cidades: os vários desafios à investigação geográfica In: Mendonça, F.; Lowen-Sahr, C. L.; Da Silva, M. (Org.). **Espaço e Tempo**. Complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico. Curitiba, ADEMADAN.

- FELDMANN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): avanços, limites e ambiguidades (1964-1975). I Encontro Nacional da ANPARQ. Disponível em <www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/171/171-618-1-RV.pdf> Acesso: 28/09/2015.
- FELDMANN, Sarah. Urbanismo e Planejamento Urbano no Brasil nos anos de 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas. Palestra no Seminário 230 anos de Campinas. Campinas, Disponível em <www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/eventos-e-informacoes/seminario230/2seminario_primeira.php> Acesso: 29/09/2016.
- HAGINO, Cora Hisae. O Direito à Cidade e à Participação: um estudo de caso do Plano Diretor de Manaus, Amazonas. Confluências, vol. 13, n. 2. Niterói: PPGSD-UFF, novembro de 2012, p. 75 a 98.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) Censo Demográfico de 2010, Informações Metodológicas. Rio de Janeiro.
- _____. IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- LEME, Maria Cristina da Silva (org.). A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. Salvador: EDUFBA, 2005.
- LENCIONI, S. (2015), Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro E-metropolis, nº 22, ano 6, setembro de 2015, p. 6-15, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://emetropolis.net/>>. Acesso: 11/09/2016.
- MARICATO, E. (2013), Entrevista. Nossas cidades são bombas socioecológicas, Teoria e Debate, vol. 115, nº 1 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/nossas-cidades-sao-bombas-socioecologicas?page=full>>. Acesso: 11/09/2016.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES DO BRASIL. Diagnóstico de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=106>> Acesso: 11/09/2016.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. As metrópoles no Censo 2010: novas tendências? 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/texto_MetropolesDez2010.pdf> Acesso: 11/09/2016.
- SANTOS JR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Síntese, desafios e recomendações. In **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011
- SAULE JR., N.; UZZO, K. (s/d), A trajetória da reforma urbana no Brasil. In *Cidades para tod@s, Experiências, Marco Legal*. Recife. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>> Acesso: 11/09/2016.
- TAFURI, Manfredo. Projeto e Utopia. Lisboa: Editorial Presença, 1985.

- TORRES, H. G. Fronteira Paulistana, In Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, ABEP, 2004.
- ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. Mudanças e Continuidades na Gestão Urbana Brasileira. Revista Paranaense de Desenvolvimento, nº 111, p.19-28, jul./dez. 2006, Curitiba.
- ULTRAMARI, C.; DUARTE, F. Inflexões Urbanas, Curitiba, Champagnat, 2009.
- ULTRAMARI, Clovis; FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de Freitas; CANTARIM, Fernanda. La urbanización en el Brasil, un proceso consolidado y paradójicamente mutable. Notas de Población, nº 102, p. 179-202. Disponível em <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40264>> Acesso: 06/10/2016.
- VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**, São Paulo. 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso: 11/07/2016.
- _____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp. 1999.
- _____. Plano Diretor anos 1990. Texto apresentado no Seminário latino-americano de planejamento Urbano, da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Disponível em <www.flaviovillaca.arq.br/pdf/pd_anos90.pdf> Acesso: 26/09/2016.