

Curso: Reabilitação Urbana com foco em Áreas Centrais

Um breve histórico do planejamento urbano no Brasil

1 – O contexto: rápido crescimento urbano x planejamento

Em pouco mais de 50 anos, saímos de um país majoritariamente rural¹ para um país urbano, que apresenta 81% da população, estimada em 170 milhões pelo IBGE (Censo IBGE, 2000), habitando as cidades.

O expoente máximo deste rápido processo de urbanização brasileiro, é a cidade de São Paulo, que por volta de 1886 possuía cerca de 50 mil habitantes e chegou a 1922 com uma população estimada em 580 mil pessoas. Vinte anos mais tarde a cidade já se encontrava com 1,3 milhões de habitantes (ROLNIK, 1997: 19) e, segundo dados do IBGE (Censo IBGE, 2000), a população estimada é de 10,5 milhões.

O crescimento acelerado das áreas urbanas não foi, no entanto, uma prerrogativa das grandes cidades. No mesmo período, observamos no Brasil o surgimento de metrópoles mundiais, como São Paulo e Rio de Janeiro, de metrópoles nacionais e regionais, como Salvador, Recife, Fortaleza, Manaus, Cuiabá, Porto Alegre e Belém e de cidades de médio porte que se tornaram referências em suas regiões, a exemplo de Campina Grande, Feira de Santana, Caruaru, Mossoró e Sobral. Além disso, houve um aumento significativo do número de municípios no país e da população em geral.

Essa transformação no perfil de urbanização do país deixa claro, através de números, o processo de inchamento populacional das cidades que não foi, entretanto, acompanhado por um incremento na infraestrutura disponível, comprometendo as condições de vida oferecidas à população. Termos como favelização, cortiços, problemas urbanos, transporte de massa, caos urbano, planejamento urbano, planos urbanos, esvaziamento dos centros, diagnóstico dos problemas da cidade, dentre outros, passam a fazer do vocabulário dos que vivem, governam e estudam as cidades.

É dentro deste contexto de grandes transformações e mudanças - que envolvem não só os aspectos qualitativos e quantitativos das cidades brasileiras, mas também todo o contexto político, econômico, legal e social do país -, que devemos buscar compreender a história do planejamento urbano do Brasil, com objetivo formular uma leitura crítica do passado e uma construção mais sólida, real e exequível para o futuro.

2 – Planejamento urbano: o que é?

Segundo José Afonso da Silva (2006), planejamento “*é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos*” (SILVA, 2006: 89).

¹ Por volta de 1950, 33 milhões de pessoas habitavam o campo, contra 19 milhões que habitavam as cidades (GOUVÊA, 2005: 30).

Csaba Dea'k (1999), em seu livro O Processo de Urbanização no Brasil, observa que

(...) foi a partir do segundo quartel deste século que a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública. Um dos resultados nesse sentido é o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas. É o nascimento do planejamento e, particularmente, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo – no advento do qual Otávio Ianni via, significativamente, a consolidação de ‘uma vitória importante [...] da cidade sobre o campo. (DEÁK; SCHIFFER, 1999: 12)

Ao contrário do que muitos pensam, o planejamento urbano no Brasil não se inicia na década de 1950, período em que o Brasil passa a ser um país majoritariamente urbano. Verifica-se seu início, em que pese ainda não haver uma denominação formal de “Planejamento Urbano” e nem estruturas formais nas administrações públicas, no último quartel do século XIX. Na época, preocupações com a saúde da cidade (higienismo), a necessidade do rompimento com o passado colonial e a adesão ao “moderno” e a ascensão de uma nova classe dominante (que demandou o “embelezamento das cidades”), começam a propiciar intervenções nas cidades.

Villaça (1999) divide em três períodos a história do planejamento urbano no Brasil: o primeiro inicia-se no final do século XIX, por volta de 1875 e vai até o ano de 1930. O segundo vai de 1930 até por volta de 1992, ano em que se inicia o terceiro período e que perdura até o fim do século XX.

Podemos acrescentar, ao esquema proposto por Villaça, um quarto período que inicia-se em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, legislação que regulamenta, ratifica e afasta qualquer dúvida, porventura existente, sobre a validade e/ou aplicabilidade das diretrizes da nova ordem jurídico-urbanística no país, introduzida pela Constituição de 1988, através do conceito de **função social da propriedade**.

2.1 – O primeiro período: 1875 – 1930.

O início do primeiro período - ou como afirma Villaça (1999), o nascimento do planejamento urbano no Brasil - se dá em 1875, quando a então “Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro”, criada em 1874 pelo Ministro do Império João Alfredo Correa de Oliveira, apresenta seu primeiro relatório, no qual são utilizados pela primeira vez dois conceitos-chave: o de *plano* e o de *conjunto geral* ou *global*, associados ao espaço urbano” (VILLAÇA, 1999: 194-195).

Este é o período dos planos de “melhoramentos e embelezamentos”, baseados nas intervenções urbanas com “pretensões científicas” se iniciaram ao final do século XIX nas grandes metrópoles europeias, com o plano de extensão de Barcelona e o Plano de Haussmann, em Paris². É a proposta da nova classe dominante, que “rejeita” o passado colonial e usa o planejamento para impor a sua ideologia. Neste período surgem as grandes avenidas, praças e monumentos.

Assim, no fim do século XIX e início do século XX, no Brasil a cidade era vista, como:

(...) o locus de uma nova civilidade forjada ‘à européia’, em torno da qual se estruturou um processo de modernização que conjugava regeneração, reforma e saneamento moral e físico da sociedade brasileira. Para inscrever-se no ‘concerto das nações’, o país deveria civilizar-se, isto é, sintonizar-se com a Europa, promover uma cultura urbana moderna, capitalista, do trabalho assalariado, do mercado (HERSCHMANN e PEREIRA, 1994), muito embora – como amiúde aconteceu – se obrigasse a moldar cenários que escondiam, pela segregação sócio-espacial, os elementos denunciadores da persistência do ‘atraso’ que, dizia-se, queriam superado.³

Conjuga-se, portanto, o higienismo⁴ e a necessidade de afirmação da nova classe dominante para criar novas cidades, agora modernas e progressistas. Ressalta-se, que não há preocupação, até então, com todos os habitantes das cidades. Aqueles que, por exemplo, não podiam fazer melhoramentos nos seus imóveis propostos pelas Comissões Sanitárias ou não podiam tê-los, eram colocados à margem da cidade bela, moderna e sadia. Marcam este período, as Reformas de Pereira Passos (1903 – 1906), ocorridas no Rio de Janeiro.

Nesse sentido, cabe destacar que a ação realizada por Pereira Passos é emblemática para a história do planejamento urbano no país, pois traz dois elementos importantes do urbanismo: a sua primeira fase higienista no qual predominavam os médicos sanitaristas, e a segunda fase na qual os engenheiros e técnicos buscavam soluções para o saneamento e a circulação na cidade, além da preocupação com o padrão construtivo.

No caso do Rio de Janeiro, o resultado perverso da intervenção do poder público foi a remoção da população mais pobre do centro, o que fez com que os morros ao redor fossem ocupados, já que os terrenos no centro da cidade ficaram supervalorizados depois da reforma. Esse processo deu início ao crescimento da “cidade informal”, com o surgimento de favelas e a ocupação sucessiva de áreas de risco pela população pobre..

² O urbanismo científico idealizava uma “era da máquina”, com cidades cartesianas e geométricas, iluministas, que modificariam a sociedade por meio da reforma urbana. (PELUSO, 2003: 6)

⁴ O higienismo é uma doutrina que nasce com o liberalismo, na primeira metade do século XIX quando os governantes começam a dar maior atenção à saúde dos habitantes das cidades. Considerava-se que a doença era um fenômeno social que abarcava todos os aspectos da vida humana. Havia, portanto, a necessidade de manter determinadas condições de salubridade no ambiente da cidade mediante a instalação de adução e tratamento da água, esgotos, iluminação nas ruas e etc. Tais preceitos justificaram grandes intervenções urbanas que culminaram com a expulsão da população mais pobre dos centros urbanos.

2.2 – O segundo período: 1930 – 1992

O segundo período inicia-se na década de 1930, momento da história nacional em que se verifica um aumento na organização e consciência das classes operárias e um consequente “enfraquecimento” das classes dominantes. Este fato se reflete na Revolução de 30, que marca o da República Velha e da hegemonia política da burguesia do café. As conseqüências das mudanças econômicas e sociais trazidas pela Revolução de 1930 refletiram-se no planejamento urbano no Brasil, na medida em que surge a necessidade de reprodução do capital imobiliário na cidade, ou seja, a cidade passa a ser vista como força de produção. Deixa-se a cidade bela, para buscar-se a cidade eficiente.

O crescente aumento da consciência operária fez com que crescessem as críticas à “derrubada” de bairros inteiros de casebres e a construção de novos bairros, que só atendiam ao capital imobiliário e não aos anseios das classes populares urbanas.

Neste momento, os planos passam a uma nova fase: *“É o período do plano intelectual, que pretende impor-se e ser executado por que contém ‘boas idéias’, tem base científica e é correto tecnicamente. É o plano-discurso que se satisfaz com sua própria ‘verdade’ e não se preocupa com sua operacionalização e sua exequibilidade. Sua ‘verdade’ bastaria.”* (DEÁK; SCHIFFER, 1999: 204).

Villaça (1999) divide este período em três sub-períodos, os quais trataremos a seguir.

2.2.1 – 1º Sub-período – O urbanismo e o Plano Diretor (1930-1965)

No ano de 1930 tem-se a divulgação dos planos para duas maiores cidades do Brasil, que trazem como novidade o destaque para infraestrutura e o transporte. Conforme Villaça (1999), em que pese à “novidade” acima citada, mantém-se *“(...) o interesse pelas oportunidades imobiliárias que as remodelações urbanas oferecem, e nesse sentido o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção dos planos. No discurso, entretanto, pretende-se abordar a cidade inteira.”* (VILLAÇA, 1999: 206).

Marcam este período os Planos Agache, para o Rio de Janeiro, e o de Prestes Maia, para São Paulo.

Este período *“(...) é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso. Nasce expressões como caos urbano, crescimento descontrolado, e necessidade de planejamento, para tentar justificar a falta de soluções para os ‘problemas urbanos’.* (VILLAÇA, 1999: 206).

2.2.2 – 2º Sub-período – Planejamento Integrado e os Superplanos (1965-1971)

Segundo essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade – passa a pregar a ideologia dominante – é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional. Os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana: eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região. Sem isso não seria possível resolver os ‘problemas urbanos’ que se avolumavam. (VILLAÇA, 1999: 211-212).

Este período ratifica o que já se mostrava claro no Plano Agache: o distanciamento entre os planos e a realidade posta nas cidades. Conforme explicita Villaça (1999), este distanciamento atingirá seu apogeu com os Superplanos, que se caracterizam pelas idéias de globalidade, de sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento.

São características dos Superplanos:

- a- *“Distanciamento crescente entre, de um lado, os planos e suas propostas e de outro, as possibilidades de sua implementação por parte de administração pública”*
- b- *“Pelo seu conflito com uma administração pública crescente setORIZADA e especializada, principalmente se considerarmos que vários planos emitiam recomendações endereçadas aos vários órgãos das esferas municipal, estadual e federal”; e*
- c- *“Outra manifestação da alienação dos planos integrados está na idéia de sua ‘aprovação’ e ‘execução’.” (VILLAÇA, 1999: 212-213).;*

Surge uma nova forma de abordagem, conduzida agora institucionalmente pelo SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que gerenciava o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento, que tinha por finalidade “induzir os municípios brasileiros a elaborarem planos diretores”. “Nasce” a indústria dos Planos Diretores.

Uma característica destes Planos nos é explicitado por Villaça (1999), ao afirmar que

(...) estes planos foram elaborados de maneira totalmente diversa dos planos do século passado e do de Prestes Maia. Enquanto estes consolidavam o pensamento dominante em sucessivas administrações municipais e estaduais, sendo elaborados dentro das prefeituras, os superplanos são peças da mais pura tecnocracia, elaborados por especialistas de escritórios privados. Essa prática dominou o período do Serfhau. (VILLAÇA, 1999: 216).

2.2.3 – 3º Sub-período – O Plano sem Mapa (1971-1992)

Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades. Novamente, o plano inconseqüente.

Com a expressão ‘plano sem mapa’ pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e ‘aperfeiçoando-o’ continuamente. O novo tipo de plano apresenta ‘apenas objetivos, políticas e diretrizes’. Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados.

O Plano sem Mapa em geral enumera objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionados possíveis. Com isso elimina as discórdias e oculta os conflitos.

(...)

O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, ‘desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado’, mesmo que, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, na verdade, ocultá-las. (VILLAÇA, 1999: 221).

2.3 – O Terceiro Período: 1992 – 2001:

Por fim, tem-se o terceiro período que se inicia na década de 1990 e que entendemos vigorar até 2001, quando é promulgado o Estatuto da Cidade. Este é fruto dos vários movimentos pela reforma urbana, iniciados em 1963, quando da realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis. Tem como ponto marcante a inserção, por meio de uma Emenda Popular (Emenda pela Reforma Urbana), na Constituição Federal de 1988, dos artigos 182 e 183, que pavimentam em definitivo uma nova fase para a questão urbana no Brasil.

Mesmo sem ter uma regulamentação dos artigos, várias cidades, dentre as quais destacamos Recife e Porto Alegre, tentaram por em prática os princípios estabelecidos por essa nova ordem urbanística estabelecida pela Constituição de 1988. A insegurança jurídica e a mentalidade dos operadores do direito e dos governantes, ainda vinculada aos aspectos tradicionais absolutos da propriedade urbana contidos no Código Civil de 1916, fizeram com que poucos casos práticos tivessem sucesso, em que pese o caráter desbravador destas iniciativas.

No período procura-se sair dos planos tecnocráticos para os planos políticos. Busca-se extrapolar, transpor as barreiras dos escritórios técnicos e colocar em discussão (técnica e política) a cidade real, com seus anseios e vários atores envolvidos.

3 – Conclusão: O momento atual e o futuro.

Com o surgimento do Estatuto da Cidade, treze anos após a Constituição, ratifica-se a função social da propriedade, a participação social e se estabelecem, legalmente, instrumentos para valer o direito à cidade “de todos e para todos”, retomando a idéia do planejamento prévio das ações do Estado, sobretudo através de um Plano Diretor Municipal elaborado de forma integrada e participativa.

No entanto, após todos os problemas expostos anteriormente, neste momento podemos nos perguntar: se na história do planejamento urbano no Brasil os planos não tiveram sucesso, por que insistir em elaborá-los?

A resposta a esta questão não pode ser reducionista ou simplista. Há de ser analisada à luz da conjuntura de cada momento, ou seja, a conveniência da elaboração de planos urbanísticos dependerá sempre das arenas de disputa política existentes e de seus atores, bem como da ideologia dominante, da situação econômica e do grau de mobilização da sociedade civil, dentre outros aspectos.

Observando as variáveis, colocadas acima, para a definição de um plano urbano, entendemos que o modelo de planejamento adotado ao longo dos últimos anos não atingiu seus objetivos, dentre outros fatores por:

- Serem produtos pensados para uma parte da cidade a ser “embelezada”, sem considerar as pessoas que habitavam os cortiços insalubres ou as áreas degradadas das cidades;
- Crerem que só os técnicos e “planejadores” urbanos conhecem a cidade e por isso deles devem partir a solução dos problemas urbanos;
- Desconsiderarem a cidade real e planejarem apenas para a cidade legal/formal;
- Crerem que a supremacia técnica e os documentos por ela elaborados poderiam reger o crescimento das cidades de forma lógica e racional, sem considerar as forças sociais dinâmicas que nela atuam; e
- Desconsiderarem o anseio da maioria dos que vivem nas cidades e atenderem a uma minoria dominante.

No entanto, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, buscou-se instrumentalizar a sociedade e o poder público com institutos jurídico/urbanísticos que corrijam os problemas verificados no passado e possibilitem estabelecer planos que efetivamente tenham foco na construção de cidades mais justas, sustentáveis e de todos.

Um grande avanço nesse sentido é a inclusão, no Estatuto, do Capítulo IV – Da Gestão Democrática da Cidade (art.43 a 45 – Lei 10.257/2001), que amplia a idéia de gestão participativa e compartilhada através da introdução de instrumentos como os Conselhos de Política Urbana; os debates, audiências e consultas públicas; as conferências de desenvolvimento urbano; e a iniciativa popular de projetos de lei e planos.

Tais instrumentos já produziram efeitos práticos, dentre os quais se destacam:

- A realização de quatro Conferências das Cidades, nos anos de 2003, 2005, 2007 e 2010;
- A elaboração e aprovação de diversos Planos Diretores no Brasil, onde a participação popular efetivamente se fez presente; e
- A introdução da obrigatoriedade da existência dos Conselhos Gestores, nos três níveis de governo, com a participação da sociedade civil, para gestão e coordenação dos recursos destinados à habitação de interesse social no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS – lei 11.124).

Assim, é possível inferir que o sucesso do planejamento depende intimamente da participação da sociedade nas formulação e execução das políticas urbanas e que, nesse sentido, para garantir a efetividade dos planos municipais precisamos, necessariamente, ampliar a prática da gestão compartilhada da cidade.

A democratização dos processos decisórios – e do controle social de sua implementação – é fundamental para romper este círculo vicioso e transformar o planejamento da ação municipal em algo não apenas compartilhado pelos cidadãos, mas assumido por estes, produzindo uma interface real com as demandas, pleitos e desejos dos diferentes grupos na cidade. É evidente que este processo é marcado por conflitos – e o papel do poder público (Câmara/Executivo) é promover um processo organizado de escuta e de debate em torno das diferentes opções e suas implicações para a cidade, viabilizando as escolhas e sua implementação. Assim, os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam aproximar-se dos cidadãos, estabelecendo um forte vínculo com a cidade real. (CÂMARA, 2005: 192-193)

Referências:

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: [S.n], 1988.
- BRASIL. *Lei 10.257/2001*- Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: [S.n], 2001.
- BRASIL. *Lei 1.124/2005* - Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: [S.n], 2005.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade*: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- COSTA, Geraldo Magela, MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Planejamento Urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2008.
- DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos. *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- PELUSO, Marília Luíza. Brasília: do mito ao plano, da cidade sonhada à cidade administrativa. In: *Espaço & Geografia*: Brasília, v. 6, n. 2, p.1-29, dez. 2003.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei*: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997, Reimpressão 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169–243.