
planejamento urbano:

reflexão sobre a experiência recente

GABRIEL BOLAFFI

Até 1964, quando foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), pode-se afirmar que a necessidade de planejamento urbanístico para as cidades brasileiras era ignorada e desconhecida. É bem verdade que em épocas anteriores houve alguns exemplos de cidades parcial ou totalmente planejadas, assim como algumas tentativas circunstanciais de reformas urbanas setoriais e localizadas. Mas os poucos exemplos que podemos citar: o saneamento-embelezamento do Rio de Janeiro no início do século, Belo Horizonte, Belém, Aracaju, Goiânia, assim como a sucessão de cirurgias cosméticas realizadas em São Paulo desde Bouvard (1910) até Prestes Maia *et alumni* não passam de realizações episódicas, decorrentes ou de decisões de caráter elitista ou de conjunturas políticas excepcionais.

Por várias razões, a criação do Serfhau pareceu assinalar uma nova forma de abordar o problema: o novo órgão foi criado com a função explícita de induzir todos os municípios brasileiros a realizar um Plano Urbanístico, ou um pomposo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado — como convencionou o neologuês da época. Em segundo lugar, foram postos à disposição do órgão recursos financeiros praticamente ilimitados, os quais serviriam para financiar a realização dos planos para os municípios, em condições de empréstimo extremamente favoráveis para os respectivos prefeitos. Em terceiro lugar, em alguns estados, como São Paulo, a realização do Plano Diretor foi tornada obrigatória, com pra-

zo até 1970 para que todos os municípios tivessem seus planos concluídos. Enfim, em todos os municípios do país a realização de um plano urbano passou a constituir um requisito sem o qual nenhum financiamento para qualquer tipo de investimento público podia ser obtido junto ao BNH. Em outras palavras isso significou que Campinas (SP) precisou gastar cerca de 250.000 dólares para encomendar o seu plano e assim ter acesso aos financiamentos necessários para estender redes de água e esgotos, calçar ruas, eletrificar e iluminar, construir centrais de abastecimento, mercados e outras necessidades comuns e correntes em qualquer cidade de médio porte em crescimento. O Plano Urbanístico Básico (PUB) de São Paulo custou cerca de 1 milhão de dólares.

Segundo estimativas imprecisas, mas razoáveis, entre 1965 e 1972-73, quando o Serfhau foi extinto, o conjunto dos municípios brasileiros gastou cerca de 200 milhões de dólares em planos globais e setoriais, que, como todos nós sabemos, não renderam, em efeitos práticos, o custo do papel no qual foram impressos. Foi tão inócua a realização desses planos milionários que a maioria — senão a totalidade — dos atuais prefeitos do país ignora que existe um plano urbano para o seu município. Os dois últimos prefeitos de São Paulo certamente jamais se deram ao trabalho de compulsar os vários volumes encadernados e ilustrados que constituem o suposto Plano Diretor da capital do Estado.

Se as conseqüências não tivessem sido trágicas, lembrar agora o processo decisório que levou à criação do Serfhou pareceria até piada. Com efeito, o órgão responsável pelo delírio de planejamento urbano que sacudiu o país entre 1965 e 1972 foi criado porque aqueles que logo em seguida ao golpe cuidaram de criar o BNH estavam preocupados com o impacto que a construção maciça de milhões de habitações populares iria causar às cidades brasileiras. Tão preocupados, que julgaram indispensável "preparar" as cidades para que pudessem suportar o volume de obras e de edificações que em breve seriam realizadas. A revolução era "modernizadora" e "racionalizadora", era preciso fazer jus ao figurino. Ademais, quando a partir de 1967 o BNH consolida a sua estrutura, tornando-se gestor não só dos recursos das cadernetas de poupança e das letras imobiliárias, mas também daqueles provenientes do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), tornou-se necessário descobrir fórmulas para gastar tanto dinheiro. Como é sabido, os vultosos recursos canalizados para o BNH, ao contrário do que se apregoava, não podiam ser aplicados no financiamento de casas populares, isso porque a população trabalhadora, submetida ao arrocho salarial, não possuía renda suficiente para beneficiar-se com os empréstimos do Banco.

Mas como o BNH precisava "comprometer" para de alguma forma justificar a sua existência, nada mais lógico do que assumir as vestes de Banco da Urbanização e anunciar grandes projetos de planejamento e de reforma urbana.

Até que da iniciativa poderiam ter resultado efeitos positivos, se se tivesse cuidado de estabelecer, previamente à realização dos planos, uma legislação federal e municipal capaz de controlar os principais fatores econômicos, financeiros e especulativos responsáveis pelo crescimento irregular e desordenado das cidades brasileiras. Mas como essas medidas não foram tomadas, e, na época, nem sequer cogitadas, mesmo os poucos planos bons que chegaram a ser desenvolvidos constituíram mero exercício formal, sem a menor condição real de implantação.

Mas houve mais. Se por um lado as normas estabelecidas pelo Serfhou eram extremamente generosas no que diz respeito aos financiamentos concedidos às prefeituras, para que contratasse os

planos, por outro lado essas mesmas normas *impediam* os prefeitos de contratar planejadores, economistas, urbanistas e arquitetos. Os financiamentos só eram concedidos sob a condição de que os planos fossem contratados — por meio de concorrências, freqüentemente corruptas e fraudulentas — com grandes empresas privadas de consultoria. As razões dessa cláusula insólita são pouco claras e provavelmente variadas: desde a desconfiança do governo federal para com a capacidade técnica das prefeituras e a ideologia centralizadora que se afirmava na época, até a resposta aos interesses e às pressões das grandes empresas de consultoria e escritórios de arquitetura que rapidamente se transformaram em empresas de planejamento. Mas as conseqüências, como se pode facilmente imaginar, implicaram o total alheamento dos funcionários técnicos das prefeituras, afastados do processo de elaboração dos planos que eles supostamente deveriam organizar.

O reverso dessa medalha foi a constituição de uma casta de planejadores, ingênuos, quando bem-intencionados, que durante cinco ou seis anos ficou sobrevoando o país, de Manaus a Porto Alegre, carregando maquetes, desenhos e soluções mágicas vendidas a peso de ouro. Paradoxalmente, a maioria dos profissionais envolvidos no processo não se dava conta da farsa que estava ajudando a montar. Impressionados pelos salários elevadíssimos e por polpudas verbas de representação, estavam convencidos de que a força de sua imaginação bastaria para que cidades como Manaus, Belém, Fortaleza, São Paulo, Recife ou Feira de Santana assumissem rapidamente as feições das maquetes que carregavam.

Provavelmente, o delírio dos projetos elaborados na época só encontra paralelo, na história do Brasil, naqueles produzidos no período do "encilhamento", de Rui Barbosa, quando em São Paulo se constituiu uma empresa com o objetivo de construir um sistema de comportas capaz de elevar os navios serra acima para receberem o carregamento de café. Entre 1966 e 1974 cada cidade brasileira foi brindada com projetos mirabolantes: metrô subterrâneos, aéreos e de superfície, teleféricos panorâmicos, pistas de esqui à base de neve artificial (e duas chegaram a ser construídas), cadeias de enormes garagens subterrâneas supostamente destinadas a "aliviar" o tráfego nos centro urbanos, distritos

uma casta de planejadores sobrevoava o país

industriais sofisticadíssimos no interior de Mato Grosso e Goiás, um tapete rolante subterrâneo para ligar a avenida São Luís à praça João Mendes (em São Paulo) numa extensão de 1,5 quilômetro, centrais de abastecimento monumentais na Amazônia, hotéis 5 estrelas no interior de Goiás (destinados a dinamizar a economia pelo estímulo ao turismo), inúmeros projetos de reformulação dos sistemas viários pela abertura de vias expressas nas zonas densamente urbanizadas, cujo custo seria provavelmente superior ao valor do capital fixo já existente nas respectivas cidades, e assim por diante.

Ademais, porque a cidade está inserida na região, a região no estado e o estado na Federação, dos planos municipais logo se passou aos planos regionais, e assim rapidamente aos nacionais. E enquanto o planejador municipal tirava planos do nariz, os planejadores federais elaboravam um projeto de abertura de canais artificiais, para permitir o transporte fluvial, da bacia Amazônica à bacia do Prata. Não é brincadeira; pelo menos no rio Parnaíba, entre o Piauí e o Maranhão, assim como no Tietê, em São Paulo, chegaram a ser construídas algumas eclusas, as quais, entre outros objetivos, visavam àquele projeto maior. Realmente a navegação fluvial deu pano para muita manga: na cidade de São Paulo foi elaborado um projeto de transporte fluvial urbano, ligando pelo rio Tietê a Penha, na zona leste, ao município vizinho de Osasco, no oeste. No Estado de São Paulo foi elaborado o projeto de um grande porto fluvial particularmente equipado para transporte de *containers*, no município de Laranjal Paulista. Não me lembro dos detalhes, mas possivelmente se destinasse a receber produtos industrializados em Manaus, via rede fluvial que seria aberta ligando o Tocantins, Araguaia, Paraná, Tietê e rio da Prata.

Antes de concluir essa breve referência a alguns poucos do grande número de planos e projetos elaborados no período, vale um breve comentário sobre metrô e metrô de "superfície". Salvo engano meu, a expressão "metrô de superfície" foi proposta pela primeira vez em 1967-68 pelo então prefeito de Campinas para dar nome a uma linha de bondes cuja implantação estava sendo proposta. Era a época em que se iniciava a construção do metrô de São Paulo e a concomitante destruição — justamente

da linha de bondes de Santo Amaro e da linha de trens da Cantareira, as quais facilmente poderiam ter sido adaptadas para um verdadeiro metrô de superfície, correndo praticamente paralelo ao atual metrô subterrâneo com seus custos bilionários. Foi esse o planejamento "racional" e "modernizador" desencadeado pelo Serfhou e irradiado para toda a administração do país da Revolução.

Já em 1970 os planos do Serfhou resuscitavam a desmoralização e entre os próprios planejadores se faziam críticas e autocríticas. Mas a essa altura toda uma farta estrutura de interesses já estava montada. Ademais, como a maioria dos planejadores estava honestamente convencida de que era necessário corrigir o processo e encontrar alternativas eficazes, novos planos e novas soluções foram inventados. Nos anos seguintes a ênfase passou a ser atribuída à criação das regiões metropolitanas e à criação de órgãos e empresas públicas de planejamento e renovação urbana. É impossível historiar o processo em todo o país; ademais, basta o caso de São Paulo, cujo exemplo foi logo imitado pelas outras capitais. Em São Paulo, desde 1966-67 e 1968 já existiam o GEP — Grupo Executivo de Planejamento (municipal) e o Gegram — Grupo Executivo da Grande São Paulo (metropolitano), criados respectivamente quando da contratação do PUB — Plano Urbanístico Básico e do PMDI — Plano Metropolitano de Planejamento Integrado, na qualidade de órgãos públicos de acompanhamento dos planos realizados por empresas privadas. No período 1970-72 esses órgãos foram ampliados e dinamizados, resultando na criação da Cogep — Coordenadoria Geral de Planejamento, da Emurb — Empresa Municipal de Urbanização para o Município, e, mais tarde, da Emplasa — Empresa Metropolitana de Planejamento e da Secretaria de Assuntos Metropolitanos.

No período a que estou me referindo, extinto o mercado de trabalho criado pelo Serfhou, várias empresas de consultoria faliram ou foram consultar em outras partes, e muitos planejadores acabaram se engajando nas empresas públicas recém-criadas. E, por mais que alguns planos mirabolantes continuassem a ser produzidos, essa nova fase caracterizou-se por um esforço de equacionamento mais sensato dos problemas e pela pesquisa dos obstáculos econômicos e polí-

ticos a uma intervenção eficaz do Estado na organização do urbano.

A Emurb, por exemplo, foi criada a partir de uma perspectiva e de um conjunto de objetivos altamente consistentes e promissores, por mais que o passar dos anos lhes tenha revelado a ingenuidade. Com efeito, a sua principal função deveria ter sido criar, por meio de grandes desapropriações nas áreas de renovação urbana (abertura de grandes avenidas, construção do metrô etc), condições para que a valorização dos terrenos beneficiados por essas obras revertesse para os cofres públicos. Assim, esperava-se desencadear um processo praticamente autofinanciado de renovação urbana em São Paulo. Mas por todas as dificuldades conhecidas, entre as quais foi decisiva a demora do Judiciário em reconhecer a legitimidade desse processo, o projeto foi frustrado e a Emurb hoje se encontra totalmente desvirtuada, reduzida que foi a uma espécie de segunda Secretaria de Obras para atender às decisões imediatas e pessoais dos prefeitos.

A Cogep, criada para implantar o PUB e a Lei de Zoneamento, para ordenar e racionalizar o uso do solo urbano, para planejar — no sentido correto do termo — o crescimento físico da cidade e para coordenar os projetos da Emurb com aqueles das demais secretarias municipais, jamais conseguiu um grau razoável de eficácia e acabou sendo muito enfraquecida a partir da criação da Sehab. A Secretaria de Assuntos Metropolitanos e a Emplasa foram completamente esvaziadas e desorientadas pelo governo Maluf e seus projetos de uma nova capital. Em síntese, o planejamento urbano no Brasil desgastou-se e implodiu sob o impacto da sua própria ineficácia.

Cabe uma indagação. Posto que, como admitem agora os melhores profissionais que participaram do processo, a criação da Serfhau representasse tudo aquilo pelo qual urbanistas e arquitetos vinham batalhando desde a década de 1950, como pôde resultar em tão evidente fracasso?

A resposta não é simples nem tenho a pretensão de exaurir o problema; contudo, alguns aspectos são claros.

A concepção de planejamento físico difundida pelos urbanistas via Serfhau primou por ignorar que o planejamento jamais pode ser reduzido a um mero problema técnico, e não pode ser exercido no âmbito restrito das empresas privadas de consultoria ou por profissionais liberais. É claro que técnicos e pro-

fissionais de várias especialidades são necessários, mas a sua intervenção só pode ser eficaz quando subordinada às forças políticas predominantes da sociedade, sejam elas quais forem, efetivamente comprometidas com os objetivos de um plano. Um plano não pode ser realizado a portas fechadas, sem a participação de vereadores, deputados e outros representantes legítimos de toda a população.

No Brasil dos últimos dezoito anos, tentamos fazer planejamento democrático num contexto que além de autoritário era na realidade totalmente descomprometido com qualquer tipo de interesse público. Com pouquíssimas e honrosas exceções, prefeitos, governadores e executivos de grandes empresas públicas que encomendaram planos e projetos não tinham nem queriam ter nenhum conhecimento do que era "aquilo" que aquela gente de fora vinha fazer. Realizar um plano fazia parte do discurso da época, e tudo o que sintonizava com o discurso era bom e devia ser feito. Muitos desconfiavam de projetos mirabolantes, mas, afinal, seriam mais mirabolantes do que o próprio BNH ou do que a Transamazônica e a ponte Rio-Niterói?

Na prática, muito infelizmente, o planejamento realizado nas últimas décadas no Brasil não fez mais do que contribuir para legitimar o discurso autoritário do poder, utilizando a capacidade técnica e a imaginação para tentar pôr carne, músculos e pele onde nem sequer existia esqueleto. Não fizemos mais do que fornecer figuras de retórica para o discurso vazio do Brasil Grande.

O exemplo histórico, na Antigüidade, na Europa e até nas Américas, sugere que as grandes obras monumentais, desde sistemas de irrigação até palácios, catedrais, barragens hidroelétricas e conjuntos de avenidas foram realizados debaixo de regimes autoritários, centralizados e burocráticos. Mas não é desse planejamento que estamos falando e nem é disso que o país precisa. Portanto, desvendar os caminhos de um planejamento realmente capaz de solucionar os problemas das grandes massas urbanas é o desafio que a perspectiva da abertura lança aos planejadores brasileiros.

O Autor é sociólogo e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

Novos Estudos Cebrap, São Paulo,
v. 1, 4. p. 50-53, nov. 82

tentamos fazer
planejamento
democrático
em contexto
autoritário