

Cidades para Tempos Novos: Urbanismo e Planejamento no Século XXI

Cities for New Times: Urban Design and Planning in the 21st Century

Ciudades para Nuevos Tiempos: Diseño Urbano y Planificación en el Siglo XXI

Jorge Wilhelm. In memoriam

"Jorge Wilhelm – o legado" em jorgewilhelm.com.br

Resumo

O texto aqui apresentado é a última reflexão por escrito produzida por Jorge Wilhelm, bruscamente interrompida em 29 de Novembro de 2013. É composto pela introdução e o capítulo final de um livro que não chegou a se concluir, editado por Ivan Carlos Maglio. Trata-se de um autoquestionamento acerca da eficácia dos Planos Diretores (PD) como instrumentos de planejamento das cidades brasileiras. Tendo elaborado dezenas de PDs ao longo de mais de sessenta anos, referenciados e inovados a partir da experiência de Curitiba (1964), o autor se pergunta se estariam de fato contemplados, na estrutura básica destes documentos: as necessidades de desenvolvimento e qualificação urbana; soluções para as transformações decorrentes da globalização e instantaneidade das comunicações; para a contenção da violência destrutiva que emerge nos tecidos urbanos em constante expansão. Wilhelm retoma então as qualidades básicas do sentimento de viver na cidade - sentir-se abrigado, saudável, protegido e livre - como base para a busca da "cidade boa do século XXI". Encontra nos espaços públicos, nos trajetos a pé e nas escalas intersticiais entre um e outro, as condições para a criação de lugares significativos na vida do cidadão comum. Em sua parte final, o texto descreve as bases do Programa de Desenvolvimento Urbano

(ProdUrb), um instrumento para nortear as atividades de melhorias dos municípios, que deveria substituir gradualmente os Planos Diretores Vigentes, podendo ser estabelecido por lei municipal.

Palavras Chave: eficácia dos Planos Diretores; planejamento das cidades brasileiras; lugares significativos.

Abstract

The text presented here is the last written reflection produced by Jorge Wilhelm, abruptly interrupted on November 29, 2013. It consists of the introduction and the final chapter of a book that has not been concluded, edited by Ivan Carlos Maglio. This is a self-questioning essay about the effectiveness of the Executive Plans (Planos Diretores - PD) as planning tools for Brazilian cities. Having elaborated dozens of PDs over more than sixty years, referenced and innovated from the experience of Curitiba (1964), the author wonders if the basic structure of these documents would actually contemplate: the needs of urban development and qualification; solutions to the transformations resulting from the globalization and instantaneous communication; for the containment of the destructive violence that emerges in the constantly expanding urban fabrics. Wilhelm then takes up the basic feeling qualities that people living in the city desire: to feel sheltered, healthy, protected and free. These qualities would constitute the basis in the search for the "good city of the 21st century." He finds in the public spaces, in the footpaths and in the interstitial scales between one and the other, the conditions for the creation of significant places in the common citizen life. In its final part, the text describes the basis of the Urban Development Program (Programa de Desenvolvimento Urbano - ProdUrb), an instrument to guide municipal improvement activities, which should gradually replace the current Master Plans, and could be established by municipal law.

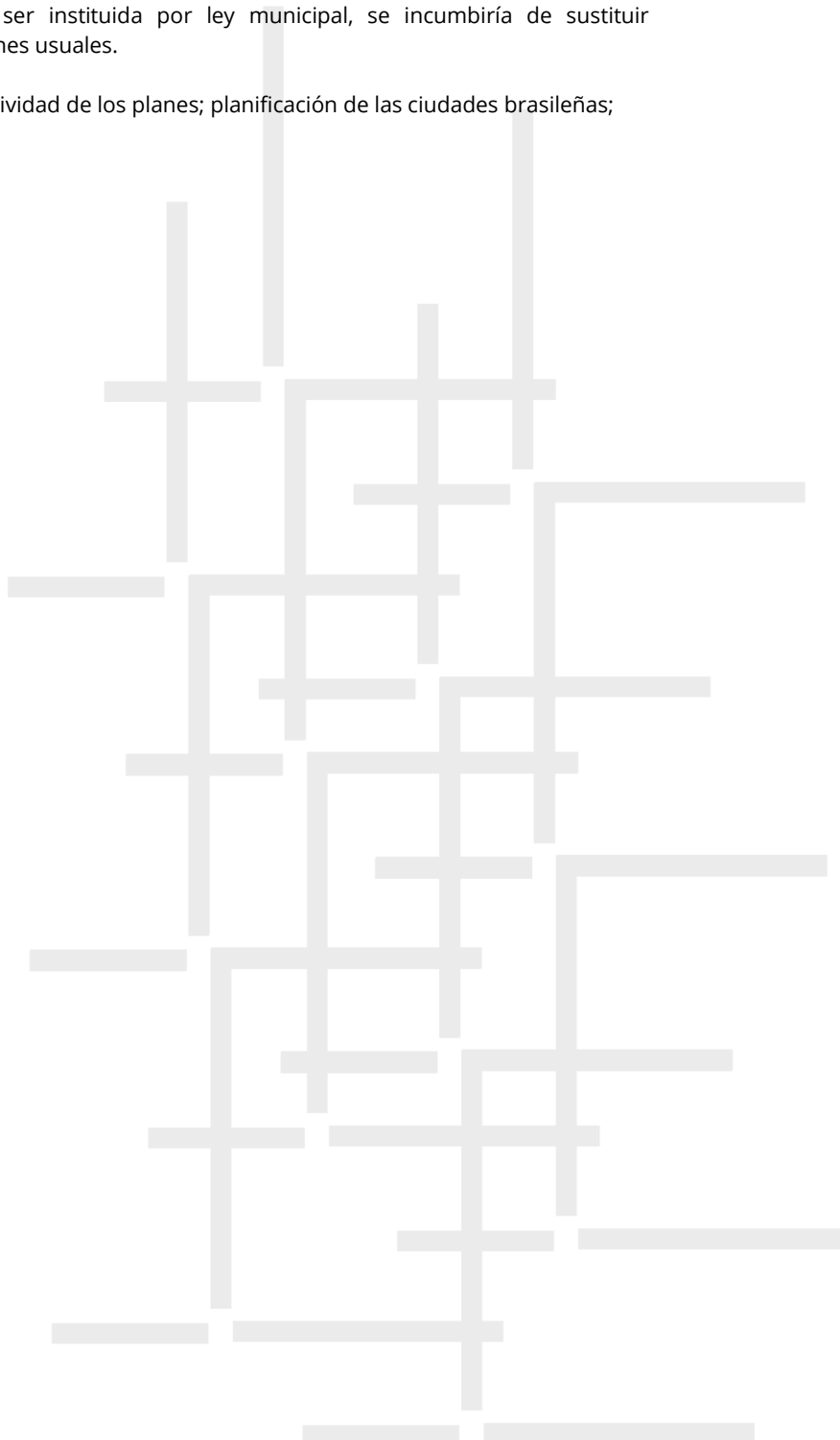
Keywords: effectiveness of Master Plans; planning the Brazilian cities; significant places

Resumen

El texto que aquí se presenta es la última reflexión escrita producida por Jorge Wilhelm, interrumpida de manera brusca en 29 de noviembre de 2013. Consiste en la introducción y el capítulo final de un libro que no se concluyó, editado por Ivan Carlos Maglio. Es un auto cuestionamiento acerca de la efectividad de los planes (PD) como instrumentos de planificación de las ciudades brasileñas. Al haber producido por más de 60 años decenas de PDs referenciados e innovados a partir de la experiencia de Curitiba (1964), el autor se pregunta si, en la estructura básica de estos documentos, estarían contemplados: las necesidades para el desarrollo y calificación urbana; las soluciones para las transformaciones resultantes de la globalización y la inmediatez de las comunicaciones; las proposiciones para contener la violencia destructiva que surge en el tejido urbano en constante expansión. Wilhelm retrocede a las cualidades básicas del sentido de la vida en la ciudad -el sentirse ubicado, sano, protegido y libre - como base para la búsqueda de la buena "ciudad del siglo XXI". Sitúa en los espacios públicos, en las rutas a pie y en las gamas intersticiales entre uno y otra, las condiciones para la creación de lugares significativos en la vida de los ciudadanos. En su última parte, el

texto describe las bases de un Programa de Desarrollo Urbano (ProdUrb), una herramienta para guiar actividades de perfeccionamiento de las municipalidades y que, al ser posible ser instituida por ley municipal, se incumbiría de sustituir gradualmente los Planes usuales.

Palabras Clave: efectividad de los planes; planificación de las ciudades brasileñas; lugares significativos



“CIDADES PARA TEMPOS NOVOS”, POR JORGE WILHEIM: UMA VISÃO SOBRE A RESILIÊNCIA DAS CIDADES | APRESENTAÇÃO AO TEXTO DE JORGE WILHEIM “CIDADES PARA TEMPOS NOVOS: URBANISMO E PLANEJAMENTO NO SÉCULO XXI, DE UM LIVRO INACABADO”.

O último dia de trabalho de Jorge Wilhelm foi 29 de Novembro de 2013. No dia seguinte um acidente de carro o afastaria definitivamente de seu ofício, causando complicações de que viria a falecer em 14 de Fevereiro de 2014. O texto que ora publicamos no Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, do PPGAU-UPM foi encontrado em sua máquina de escrever, inacabado. Posteriormente editado por Ivan Carlos Maglio, foi gentilmente cedido por Ana Maria Wilhelm, filha e representante do Legado de Jorge Wilhelm.

“Cidade para Tempos Novos” foi produzido em uma época em que seu autor estava muito envolvido no Processo de Revisão Participativa do Plano Diretor de São Paulo, em parceria com Ivan Maglio. Àquela altura, o arquiteto e urbanista refletia de maneira muito crítica, e às vezes até mesmo radical, como ponderou sua filha em depoimento para este periódico, sobre o processo de desenvolvimento dos Planos Diretores.

O texto inicia em tom de autoquestionamento. Retrata um profissional que, após sessenta anos de prática de elaboração de planos diretores, alterando e produzindo inovações a cada nova proposta - em busca de corresponder às constantes transformações advindas do crescimento populacional e expansão das cidades - questiona-se acerca de como prosseguir no planejamento das cidades. O formato e a estrutura dos planos, tal como haviam sido elaborados, lhe pareciam apresentar sinais de esgotamento, não sendo capazes de dar conta da dinâmica cada vez mais complexa das transformações urbanas. Desta forma, Jorge Wilhelm propõe-se a massiva tarefa de discutir o significado da herança representada por décadas de prática do planejamento urbano à luz das mudanças ocorridas no início do século XXI; ponderar sobre as expectativas contemporâneas das populações urbanas; fazer um balanço dos planos diretores brasileiros e propor a esquematização do que viria a ser uma alternativa aos planos diretores: o Programa de Desenvolvimento Urbano.

Os aspectos que Jorge Wilhelm se preparava para abordar caracterizam o que hoje entendemos como dimensões da resiliência das cidades. Como aponta o Resilient Design Institute (2017), dentre outras características, a resiliência transcende as escalas: as estratégias para desenvolver resiliência devem levar igualmente em consideração a escala da comunidade e as escalas maiores; sistemas simples e flexíveis são mais resilientes; a adaptação às mudanças climáticas e às ações antropogênicas precisam de soluções resilientes; a equidade social e a comunidade contribuem para a resiliência; comunidades fortes, culturalmente diversas, atravessarão melhor os tempos difíceis; os aspectos sociais da resiliência podem ser tão importantes quanto as respostas físicas. Esses

são alguns elementos que caracterizam as cidades resilientes, dentre os 10 tópicos apontados pelo Design Institute, todos eles de alguma forma contemplados na visão construída pelo Programa de Desenvolvimento Urbano.

O que chama a atenção no elenco de caracterizações das cidades resilientes é a ausência de menção ao modo como o capital opera. Haveria aqui um interessante *insight* a ser registrado: um problema que Milton Santos já considerara consistia no protagonismo predominante dos interesses do capital nos modos como as cidades organizam-se, lamentavelmente em detrimento das experiências humanas. Ao considerar que os fatores que determinam a resiliência apontam sempre para as dimensões humanas, sociais e ecológicas dos assentamentos humanos, seria exagerado considerar que é exatamente a exacerbação da participação dos interesses econômicos, representado por setores organizados da sociedade dedicados à essas finalidades na estruturação das cidades, aquilo que as torna inerentemente frágeis?

O título “Cidade para Tempos Novos”, pensado por Ivan Maglio ao compilar os textos que Jorge Wilhelm escrevia para seu novo livro, tinha também outras versões possíveis:

Urbanismo para o Século XXI

Cidades para o Século XXI

Urbanismo para pessoas que vivem no Século XXI

Urbanismo para tempos novos

Cidades e urbanismo para tempos novos

Cidades para tempos novos

Urbanismo e planejamento no Século XXI

Em todos eles destaca-se o vislumbre das mudanças que tornaram tantas cidades do século XXI tão mais complexas do que as do século antecedente, e o anseio por propor mecanismos para pensá-la mais justas e humanas, daí talvez o título do capítulo final, recolhido na máquina de escrever de Jorge Wilhelm: “Em busca da ‘cidade boa’ (Século XXI)”, em que a dada altura se lê: “devemos ser mais generosos com nossos filhos e netos”[...]

A reflexão crítica de Jorge Wilhelm sobre os planos diretores municipais consiste não apenas em balanço final da trajetória de um profissional engajado nas principais questões do planejamento das cidades brasileiras de seu tempo, mas da estruturação de uma proposta concreta, a ser ponderada para sua adoção nas políticas públicas de gestão. Como sua filha lembrou durante a entrevista concedida a este periódico, a capacidade desenvolvida por Jorge de interpretar a vida e as experiências das pessoas na cidade foi o principal fator a leva-lo a ganhar tantas oportunidades de desenvolver planos diretores municipais em todo o país. Para Jorge Wilhelm, ele as ganhara por serem simples e óbvias. Importante lembrar que coisas simples e óbvias às vezes são as mais difíceis de enxergar, e mais ainda, de se levar a sério como merecem. “Para quem circula pelas calçadas,

é fundamental que as fachadas dos pisos térreos dos edifícios, no mesmo nível, despertem interesse, curiosidade, informação, prazer”, escreve ele. Do meio-fio da sarjeta às praças, parques e edifícios públicos, cada um dos elementos da vida cotidiana da pessoa comum é capturado como de imensa relevância no planejamento das cidades. A condição de pedestre era, para Jorge Wilhelm, também condição de igualdade.

No exame autocrítico que realiza, a participação dos cidadãos tem um papel importante, em especial no que diz respeito aos desafios de tradução dos desejos expressos pela população em processos participativos, e à necessidade urgente de mudar a perspectiva. Ao invés da percepção da cidade captada do alto - “a voos de pássaro” - a visão a partir do solo, “na qual somos todos pedestres ou transeuntes”. Os critérios de zoneamento adotados a partir da lógica do mercado imobiliário, baseado na maximização da área construída de cada lote individual, a lógica do capital como discutia Milton Santos, “reduz o urbanismo a uma prescrição imobiliária”, ponderava.

Sendo o objetivo do urbanista delinear uma proposta prática, o último item do capítulo é o referido Programa de Desenvolvimento Urbano (ProdUrb), um instrumento destinado a nortear as atividades de melhorias urbanas e a substituir, de modo gradual, o plano diretor previsto no Estatuto da Cidade. Dentre seus principais objetivos estavam, como era de se esperar, o desenvolvimento dos formatos de participação da sociedade, adequados a cada contexto, e a promoção da oferta de habitação social, a mobilidade, a sustentabilidade e a criatividade, base do crescimento das economias locais, incluindo as do campo.

Com efeito, cabe lembrar que uma das questões contemporâneas em discussão no Brasil, da universidade às esferas da administração e gestão pública, é o fato de que nosso país tem legislações inovadoras, em alguns campos dentre as mais avançadas do mundo. Entretanto, o que de fato se implanta e executa, está muitas vezes à grande distância das ideias registradas na lei, e mais ainda das vontades e das necessidades das comunidades. Ao publicarmos o texto inacabado de Jorge Wilhelm, acolhemos também a possibilidade de que esse trabalho siga exercendo sua vocação, a de que o legado do arquiteto e urbanista, que sempre escrevia e pensava a cidade para cidadãos e cidadãs comuns - tendo em vista as oportunidades de efetiva implementação de suas ideias na gestão pública - siga inspirando e instruindo as pessoas envolvidas com a formulação de políticas públicas e o desenho da cidade, produzido a partir dos processos participativos¹.

Ana Gabriela Godinho Lima

¹ Os responsáveis pelo legado de Jorge Wilhelm agradecem por receber informações acerca de trabalhos e pesquisas que estejam sendo encaminhados fazendo uso de suas ideias e conceitos. Os dados podem ser enviados por meio do site “Jorge Wilhelm – o legado” disponível em: www.jorgewilheim.com.br

CIDADES PARA TEMPOS NOVOS: URBANISMO E PLANEJAMENTO NO SÉCULO XXI

MARÇO 2015

Era setembro, uma quarta-feira à tarde. Aprontava-me para responder à solicitação de duas Prefeituras paulistas para a revisão e elaboração de seus planos diretores. Examinei a estrutura do plano a ser revisto, tão semelhante a tantos outros, bons ou ruins, de estrutura repetida e com pouca alteração desde aquele que, nos longínquos anos de 1964, havia proposto, então de forma pioneira, para um novo plano de Curitiba.

Bateu-me uma preguiça imensa... A estrutura dos planos diretores acabou sendo consagrada pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257), lei que tramitou no Congresso durante doze anos, recebendo ao longo da lenta tramitação, diversos acréscimos resultantes da prática profissional do urbanismo, mormente em São Paulo. Durante mais de sessenta anos eu mesmo elaborara uma vintena de planos diretores, cuja estrutura emulava a de Curitiba. No entanto, fui alterando

e introduzindo algumas inovações: a partir do de Natal (1967), o diagnóstico identificava estruturas físicas e sistemas de vida e sua relação geralmente deficiente; no de Campinas (1970), a estrutura das propostas buscava prever, antecipar, a expansão urbana; no de Goiânia (1968), a estrutura do plano apresentava cenários a debate; no de São Paulo (2002), inovava-se com a separação entre ações estratégicas, de curto prazo, e diretrizes, de longo prazo. Desde então numerosas cidades brasileiras passaram a adotar a estrutura do Plano Diretor Estratégico paulistano².

Mas, com ou sem inovações, ainda estaria essa estrutura básica correspondendo às necessidades de desenvolvimento e de qualificação da vida urbana? Corresponderia ao contexto desse século, em que, além da globalização e do “encolhimento” provocado pela instantaneidade das telecomunicações, as tensões sociais eclodem e a criatividade explode sempre no âmbito da cidade, lócus da crescente maioria da humanidade? As cidades atuais, em constante expansão, tem aumentado sua violência, da agressividade normal do crescimento e da competitividade à predação e à destrutividade. Mas queremos viver em um aglomerado que lembra o filme *Blade Runner*? Seria possível planejar cidades idealizadas, semelhantes ao filme *Shangri-lá*? Entre esses extremos, o que fazer?

O formato e a estrutura dos planos que temos elaborado já me parecem impróprios ou insuficientes, não respondendo às expectativas e às necessidades do dinamismo urbano; e, de fato, se avaliarmos os resultados do que planejamos, há mais frustração que alegrias...

Não nos apressemos em julgar no atacado os planos elaborados; é claro que há os bons e criativos, assim como os burocráticos e isentos de inovação. Mas o que

² Lei n.13.430, de 13 de setembro de 2002, Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002-2012), Editora Senac/Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (Sempla), atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), 2002.

me preocupa é a própria estrutura, tanto do plano quanto do planejamento, sua difícil compreensão pelos cidadãos, a dissintonia com as expectativas de uma vida urbana melhor e de uma cidade em que melhor se desenvolva a civilização durante o século XXI.

Essa posição crítica sobre planos diretores não é a mesma que outros autores têm desenvolvido, como Flávio Villaça em seu interessante livro *As ilusões do plano diretor* (VILLAÇA, 2005, p. 92). Enquanto ele, após arguta análise, propõe uma revisão radical – ou seja, pela raiz –, neste meu texto apenas busco formas melhores de mobilizar, motivar e fazer participar os cidadãos, assim como uma diretriz mais compreensível e humana de desenvolvimento urbano, sem negar a conveniência de se elaborar um documento técnico apropriado, que denominarei “Programa”, mas também de dar ao zoneamento uma configuração jurídica própria.

Por isso decidi debruçar-me sobre o problema e alinhar, nas páginas seguintes, algumas ideias que levem à reconsideração das tarefas do planejamento urbano, mais adequado às expectativas e ao contexto de um século cuja primeira década já revela transformações importantes, fortemente ancoradas no ambiente urbano.

Desenvolverei o vasto tema abordando seguidamente: o contexto do presente século à luz da herança do anterior; as expectativas das populações urbanas; uma breve análise crítica (e autocrítica) dos planos diretores brasileiros; a esquematização de um programa de desenvolvimento urbano que possa substituir a estrutura dos planos diretores; uma proposta de estratégia para a mudança; e uma série de comentários com que buscarei justificar a estrutura daquele Programa.

A proposta de planos que me fora solicitada na quarta-feira terá de esperar um pouco...

[...]

EM BUSCA DA “CIDADE BOA” (SÉCULO XXI) | CAPÍTULO FINAL

Infelizmente, nosso sentimento de realidade nos impede de tratar a “desejada cidade futura” com tiras desenhadas ou ilustrações ficcionais, como por vezes foi feito na primeira metade do século passado, ou a partir de filmes de ficção científica... Nas primeiras não deixavam de comparecer aviõezinhos cruzando os ares urbanos e ousados arranha-céus mirando o infinito, como nos admiráveis desenhos de *Metrópolis*, filme de Fritz Lang. Nos filmes de ficção (eventualmente científica) que ainda nos entretêm, os líricos e utópicos do tipo *Shangri-lá* foram inteiramente substituídos pelas distopias catastróficas tipo *Blade Runner* ou a Gotham City de *Batman Begins*. Embora, sejamos justos, nem todas as ficções filmadas possam ser chamadas de distopias, buscando algumas transmitir mensagens de tênue (e enigmática) esperança, como *2001 – Uma Odisseia no Espaço*, havemos de concordar: ainda não se tentou sequer esboçar o que poderia ser a “cidade boa do futuro”...

Em abril de 1994, tive, até certo ponto, de enfrentar essa questão, quando assumi o cargo para o qual fui nomeado pelo então secretário-geral da ONU, Boutros-Ghali, que compreendia projetar e articular a implementação da Habitat II, a conferência que deveria tratar do futuro das cidades. Ao assumir, em Nairobi, a liderança da equipe encarregada da tarefa, mencionei que, cogitando-se de tempos futuros, porém próximos, havia algo que provavelmente despontaria como a maior carência no conjunto das cidades. Ante a curiosidade, mantive o suspense escrevendo essa palavra-chave e afixando o papel fechado na parede, propondo que o abríamos somente quando a conferência estivesse prestes a acontecer.

A palavra que descrevia a “grande e universal carência” era *solidariedade*... A quantidade de guerras, guerrilhas, sanções, ameaças, violências e mortes que pingaram de vermelho a passagem de um século para outro certamente apontava para a necessidade de um novo contrato social, que, em cada país, acordasse governantes e governados, pactuasse interesses de algum modo conflitantes e gerasse o ambiente social proativo e participante, capaz de qualificar de forma humana (e humanista) as cidades ao longo do século XXI.

O sentimento de solidariedade humana não é produzido por um espaço urbano; o *lugar* da solidariedade está em nossas mentes. Contudo, ele tem impacto sobre as cidades e exige espaços adequados, abertos, sem catracas, atraentes e democráticos o suficiente para acolher a expressão coletiva da cidadania.

Na conferência Habitat II de Istambul, em 1996, programei um dia, sábado, em que cessavam todas as demais atividades da Conferência, realizando-se um colóquio com as 24 personalidades globais que haviam contribuído ou lutado, em seus países de origem em favor da solidariedade humana. Essa reunião, prenhe de testemunhos emocionantes, foi transmitida pela televisão turca.

A nova pactuação, o novo *contrato social*, não se ocupará daquilo que a Revolução Francesa já produzira em 1789: o gradual fim do poder real absolutista e da aristocracia, o fim do regime escravocrata (nos países que ainda o tinham, como o Brasil), a ascensão ao poder da classe burguesa e, no bojo dos avanços tecnológicos e do que se convencionou chamar “revolução industrial”, o surgimento de uma nova classe, o proletariado.

Mas hoje é necessário que se pactue e se instrumentalize o acordo que garanta a participação de toda a sociedade, com a globalização e a internet *alterando não apenas os modos de vida, mas também os modos de produzir*, de forma a, gradualmente, se acabar com a enorme brecha entre classes, em decorrência da má e injusta distribuição de riquezas, bens e oportunidades. O processo dessa nova pactuação já foi iniciado em diversos países, seguindo roteiros diversos e provavelmente sem que se intitulem tais processos com o nome de “novo contrato social”...

Ora, essa reorganização do poder realiza-se na maior parte no ambiente urbano; além da própria tarefa de *conquista* do novo pacto ocorrer cada vez mais *nas ruas*, ela determinará exigências físicas para sua expressão: os espaços públicos passarão a ter maior importância, devendo ser adequados a funções renovadas.

Encontrar-se-á a formulação adequada para que todos tenham teto, serviços decentes de saúde, oportunidade de educação e de trabalho.

Mas, além das transformações políticas e sociais a que acima aludi, quais serão as demandas e as características de uma cidade desenvolvida, isto é, de uma cidade capaz de acolher e otimizar tais condições? Sabe-se que sempre haverá diferenças entre o caráter de cidades tão díspares quanto Veneza, Mumbai, Singapura e São Paulo. Mas qual o caráter genérico, básico, capaz de caracterizar uma “cidade boa”, em um século de humanismo, de paz, de renascimento, preservadas as diferenças formais, históricas e culturais?

Karl Marx ligava a cultura dominante como a cultura da classe dominante, por meio da ideologia e de seus sistemas teóricos (políticos, morais e sociais), criados pela classe social dominante. Estamos todos condenados, em um primeiro momento, a pensar a cidade como uma mistura de ação do mercado imobiliário e de demandas pontuais. Vemos a cidade como um inevitável aglomerado de edifícios, cada vez mais altos, e de vias em que já não cabem os automóveis.

Se a cidade se limitar a esta visão, a cidade boa deste século poderia resultar de uma limitação do coeficiente de aproveitamento dos lotes individuais e investimentos em transporte público. Embora ambos os preceitos sejam válidos, são insuficientes e pobres; devemos ser mais utópicos e generosos com nossos filhos e netos...

Que tal se abandonarmos por um momento a visão urbana baseada em nossas queixas imediatas, o conceito de cidade como somatória de lotes privados, em que se busca maximizar a área construída e, se tudo der certo, o lucro do empreendedor? A ideia, igualmente privatista, de que os espaços públicos cingem-se às vias por onde deveriam celeremente correrem nossos carros?

POR QUE VIVER NA CIDADE?

O ser humano, ao buscar viver em cidade ou a nela permanecer e construir sua vida, sempre buscou satisfazer quatro conjuntos de sentimentos e qualidades básicas:

- Sentir-se **abrigado**.
- Sentir-se **saudável**.
- Sentir-se **protegido**.
- Sentir-se **livre**.

O sentimento de **abrigo** implica, em primeiro lugar, em ter onde morar, espaço privativo que acolha a si e a quem considerar sua família, refúgio último contra intempéries e pressões, sede e espaço da primeira rede de segurança do indivíduo.

O sentimento de **sanidade** implica, antes de tudo, na garantia da alimentação para si e para sua família, mas também considera a sustentabilidade do estado das saúdes física e mental.

O sentimento de **proteção** implica na garantia de obter trabalho decente para ter uma renda suficiente; isso inclui garantia de oportunidades para trabalhar, educar-se e ser aceito sem preconceitos pela sociedade, além de segurança contra tudo o que põe em perigo sua vida urbana, lato senso: acidentes de tráfego, malfeitores, criminosos e perseguidores.

O sentimento de **liberdade** está na raiz da transformação de burgos medievais em cidades, pois nelas o cidadão deixava de ser servo da gleba do senhor. A liberdade é expressa primordialmente por sua livre mobilidade, o que implica no transporte, na ausência de catracas, na ausência de preconceitos.

A satisfação desses sentimentos deverá servir de base para a busca da “cidade boa do século XXI”. Vejamos o que é cidade a partir daquilo que é comum a todos os cidadãos, a partir dos espaços públicos que são de todos, neles incluindo a paisagem urbana que se vê a partir desses espaços. E afirmemos desde já o que esses espaços poderiam vir a ser na cidade boa do século XXI.

PERCORRENDO OS ESPAÇOS PÚBLICOS

Os espaços públicos (ruas e praças, parques e edifícios públicos e locais de eventos) devem ter qualidade para que neles se possa *circular*, mas também para que neles se possa *permanecer*, encontrar pessoas.

Para qualificar a cidade que buscamos, comecemos andando por suas ruas, isto é, por suas calçadas. A primeira condição é certamente que o seu piso seja ótimo para essa função: liso, porém não escorregadio, intacto e o mais plano possível, modulado em grandes unidades em que sejam embutidos os detalhes, de forma a permitir sua retirada e substituição, com placas menores ligando a área de meio-fio e sarjeta com o alinhamento de lotes, prevendo assim as ligações subterrâneas das infraestruturas.

O conjunto de meio-fio e sarjeta, separando a calçada de pisos carroçáveis, será redesenhado sob a forma de um *infraduto*, constituindo o abrigo e condutor de todas as redes de infraestruturas energéticas e de comunicação: água, esgoto, eletricidade, gás, fibras óticas etc. O infraduto terá as separações de segurança necessárias.

O *mobiliário* das calçadas, livres das infraestruturas que se implantarão sob elas, constará:

dos suportes de iluminação, seja da calçada, seja da via carroçável; de suportes para a informação de pedestres e motoristas, a começar pelo nome de ruas e informações correlatas, assim como para informar a biografia de eventual personalidade ou o significado de datas históricas; de receptáculos para lixo; abrigos para pontos de embarque; e bancos para repouso ocasional e contemplação.

Para quem circula pelas calçadas, é fundamental que as fachadas do *piso térreo dos edifícios*, no mesmo nível, despertem interesse, curiosidade, informação e prazer. Vitrines, acessos convidativos para o edifício – evitando catracas –, recuos ajardinados, obras de arte e o bom uso das formas e das cores são elementos arquitetônicos que se associam à circulação pelas calçadas. Na “cidade boa” que buscamos neste século, estarão proibidos os altos muros e outras vedações que tornam a circulação de pedestres insossa, enfadonha e perigosa. Dever-se-á induzir a abertura dos pisos térreos prolongando as calçadas para *galerias de lojas* que liguem uma rua à outra, aumentando o espaço disponível para passear e fruir a cidade.

Também será *proibido* dar a esse piso térreo uma função pouco social, qual seja, reservá-lo para o *estacionamento* de veículos! Os automóveis, quando fora de uso – pois a rigor são usados para transportar –, devem ser estacionados acima ou abaixo do piso térreo adjacente à calçada. Edifícios inteiramente destinados a estacionamentos serão, aliás, demandados em breve, pois as dificuldades de circulação de veículos impedirá o seu estacionamento ao longo de meios-fios. Mas, mesmo nos edifícios destinados a esse fim, o piso térreo deverá ter acesso de pedestres.

Na condição de pedestres, no que somos todos iguais, além das vitais calçadas da “cidade boa” também entramos em outros **espaços** que podem adquirir para cada um de nós a condição de lugares: praças, parques e edifícios públicos destinados à cultura, ao esporte e a eventos diversos.

DO PLANEJAMENTO URBANO E DO URBANISMO

A tarefa de disciplinar, de ordenar o espaço urbano tem recebido sucessivas denominações no Brasil. Já passamos do período dos planos *diretores* para os planos *integrados*, e destes para os planos de *desenvolvimento integrado*, para depois falarmos em planos sustentáveis e, desde 2002, em planos *diretores estratégicos*.

Cada nova designação acrescentava ou sublinhava um conteúdo ou critério que, com razão, desejava-se integrar ou salientar na tarefa em pauta. Assinalava-se, sucessivamente, que o plano não era meramente físico e desenhado, pois a ele se integravam aspectos econômicos e sociais; o conceito de desenvolvimento procurava ecoar a própria dinâmica de progresso, de tempo, e o conteúdo social em busca de uma maior justiça social, de uma maior homogeneidade da sociedade. A questão ambiental era sublinhada com o uso do adjetivo “sustentável”, tão adequadamente usado no Relatório Bruntland da ONU (1987), em que se adjetiva o substantivo “desenvolvimento” com o acautelador adjetivo “sustentável”. Finalmente, introduziu-se, na elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002), o conceito de estratégia, para indicar que, além de diretrizes de longo prazo, a lei do Plano deveria prover uma estratégia de gradual implantação, por meio de *ações emergenciais*.

Ora, o termo “planejamento” indica uma forma, um método de tratar determinado assunto, compreendendo uma *proposta* de meta futura, desejável, e

uma *estratégia* de implantação, de caminho a seguir. Trata-se de um *método de ação* aplicável a qualquer assunto: há planejamento empresarial, planejamento urbano, planejamento orçamentário, assim como planejamento familiar. Cada um deles têm peculiaridades quanto à natureza, ao âmbito, ao período estabelecido para metas e à estratégia de implantação gradual. Mas... qual é o *assunto* tratado pelo método do planejamento *urbano*? O assunto é a cidade e a vida urbana, e o campo de seu estudo chama-se *urbanismo*.

Por isso trato, neste texto, do “*urbanismo para quem vive nos tempos novos, no século XXI*” para, em seguida, comentar qual o planejamento estratégico que conviria adotar como método de ação, de implementação, a fim de construir adequadamente aquilo que o urbanismo nos propõe.

Dizia, ao iniciar o presente texto, que examinaria a questão urbana de forma crítica, porém inevitavelmente também *autocrítica*. Com efeito, o esquema de abordagem de uma cidade que idealizei, em 1964, já na proposta para a licitação do Plano Básico de Curitiba, acabou sendo adotado como padrão dos planos diretores que foram produzidos no Brasil nas décadas seguintes. Embora tenha enriquecido esse esquema com as contingências de sítios e momentos diversos, o padrão acabou sendo incluído na própria argumentação do importante Estatuto da Cidade (2001), lei que, após permanecer doze anos no Congresso, constituiu importante avanço institucional. Esse padrão foi enriquecido com a ampliação da questão ambiental (embora isto conte com excessiva legislação própria, por vezes produzindo efeitos contrários aos desejados), mas apenas após 2002 foi modificado, em decorrência do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, que dirigi naquele ano e no qual diversas inovações acabaram sendo utilizadas nos planos de outras cidades brasileiras (transferência de potencial construtivo, outorga onerosa, estratégia, distinguindo curto e longo prazos, flexibilidade de revisão periódica das ações emergentes etc.). Por isso, não posso deixar de considerar que a crítica à situação do planejamento urbano implica, até certo ponto, em *autocrítica*... Assim sendo, ao examinar autocriticamente o que tenho realizado no campo do urbanismo durante os mais de sessenta anos de exercício profissional, alguns aspectos chamam minha atenção:

(a) Sempre houve oportunidade de *innovar*, e essas inovações sempre resultaram da *percepção do óbvio*, seguida de uma reflexão e tradução em proposta de ação: no distante caso de Curitiba, a Avenida das Torres, ligando o aeroporto ao centro da cidade, estava “lá”, aos pés das torres de alta tensão, e ninguém a “enxergava”; no vale do Anhangabaú, no centro histórico de São Paulo, a solução da reconquista do espaço para os pedestres mediante o “enterramento” do fluxo contínuo de tráfego, era solução óbvia... que nenhum outro concorrente enxergou; de forma análoga, a percepção do grande corredor hoje desocupado, ao longo da ferrovia que passava, desde 1860, aos então pés da cidadezinha de São Paulo e que, frente a um mapa, desafiava os colegas da Secretaria a “descobrirem-no”, pois estava à nossa frente, desde sempre nos mapas, e constituía uma imensa oportunidade de reurbanização, aproximando habitações do centro que esse corredor tangencia.

(b) Fossem quais fossem os lances de visão e criação urbanística pela qual passava o processo de criação, o resultado *crystaliza-se em uma “mera” lei*: duzentos a

trezentos artigos, com seus incisos, e a cidade proposta “desaparecia”, tornando a leitura por parte dos cidadãos impossível ou pouco inspiradora de qualquer ação, a não ser para o setor público, o qual poderia (ou não) partir desse texto para construir programas, projetos e ações transformadoras; quando algum artigo mais complexo dessa lei do Legislativo exigir regulamentação, por decreto do Executivo, o futuro da ideia dependerá da concordância do prefeito seguinte, e perde-se assim a visão holística de um futuro desejado para a cidade, capaz de mobilizar população a seu favor.

(c) A desejável *participação* de cidadãos interessados não se traduzia suficientemente em ideias inovadoras capazes de definir “a cidade que desejamos”, que com frequência os debates se perdem em questões de detalhes locais; há de se *diferenciar a escala dos debates* se quisermos tirar o máximo proveito da contribuição dos cidadãos mobilizados; caso contrário, a participação se limitará a uma retórica “democrática, politicamente correta”;

(d) Nossa *percepção* da cidade é feita do *alto, a voo de pássaro*, e sua representação se faz por plantas, por projeções sobre o solo; mas não é assim que vivemos e percebemos a cidade... Nossa visão da cidade é *a partir do solo*, no qual somos pedestres ou transeuntes (eventualmente motorizados); mas essa visão não se traduz por propostas adequadas, o viés do arquiteto que produz desenhos para a construção *põe a perder* a riqueza e as oportunidades representadas pela *paisagem urbana*; o cotidiano da vida urbana se diluiu na lei e não mais é percebido...

(e) É preciso distinguir, de um lado, a criação e a representação da *proposta urbanística* e, de outro, a legislação de *ocupação e uso do solo, o zoneamento*; este sim, além de obedecer à visão proposta pelo urbanismo, deve ser *objeto de uma lei*, a fim de garantir a segurança jurídica da propriedade e dos empreendimentos imobiliários (para os proprietários e empreendedores, mas também para a cidade, ao limitar a voracidade do mercado).

(f) Em meu contínuo aprendizado, tenho cada vez mais privilegiado a *mistura de usos do solo*, aproximando habitação das demais funções, inclusive para diminuir a necessidade de longos deslocamentos cotidianos; embora isto resulte em maior vivacidade do ambiente urbano, conviria amadurecer *critérios de convivência*.

(g) Os critérios de zoneamento acabaram adotando pragmaticamente o critério do mercado imobiliário. Este baseia-se na maximização da área construída vendável em *cada lote*, e essa individualização do lote, ignorando tanto o lote vizinho como a rua em frente, *reduz o urbanismo a uma prescrição imobiliária*. É, é pouco... Contudo, há exceções, fortemente resistidas pelo mercado quando inseridas na legislação.

(h) A prescrição constitucional de “uso social da propriedade” é ainda sujeita a interpretações de natureza ideológica ou política; seria conveniente que o urbanismo determinasse, caso a caso, o que não obedece ao interesse social, lembrando que, como escreveu Rousseau: “o interesse público não é o mesmo que o interesse de todos” (ROUSSEAU, 1987, p. 145) ... Por exemplo: o espaço construído ao nível da calçada, por onde passam pedestres, não poderia ser ocupado com estacionamento de veículos. Estes devem permanecer estocados,

imóveis, fora de uso, abaixo ou acima do nível da calçada; o nível térreo, adjacente à calçada, espaço público de domínio do pedestre, deve ter um *uso coletivo* socialmente adequado.

Estas reflexões autocríticas, somadas às características de uma era de transição, fortemente marcada pela herança de rupturas antes mencionadas, levam-me a propor alterações no trato do urbanismo em geral e no do planejamento urbano em particular, sempre à busca da “cidade boa” para as pessoas que vivem no século XXI.

UM PROGRAMA MOBILIZADOR, EM LUGAR DA LEI DO PLANO

Já mencionei antes quais as características de um urbanismo adequado aos novos tempos. E apontei criticamente alguns aspectos que caracterizam o planejamento urbano ainda praticado. Como praticar um planejamento urbano que, de modo mais eficaz, possa implantar os princípios urbanísticos para o que considere uma “cidade boa no século XXI”?

Em lugar de construir o texto de uma lei contendo diretrizes de longo prazo e ações estratégicas de curto prazo, texto este que dificilmente constrói no imaginário dos cidadãos a “cidade boa” que desejamos, proponho abrir um debate, público porém não aleatório, sobre os melhoramentos que são desejáveis. Sabemos que haverá propostas conflitantes (porque Rousseau tinha razão...), assim como pontuais e de horizonte limitado.

Porém, esse debate inicial pode ser extremamente mobilizador e rico em propostas; caberá a um grupo técnico organizá-las e enriquecê-las com seu saber profissional. Como pretexto do debate, os órgãos da Prefeitura se responsabilizarão por reunir e apresentar os dados quantitativos e os projetos existentes, a fim de reavaliá-los. Por meio dessa participação “oficial”, esses órgãos se aproximarão, preparando o terreno para a criação de comitês de gestão.

Nas linhas abaixo esquematizo o que viria a ser esse Programa, a ser elaborado em lugar dos planos diretores, bem intencionados e sempre deixando um legado positivo, porém nada mobilizadores e que, por isso mesmo, tanta frustração nos têm produzido.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PRODURB)

1. O Programa de Desenvolvimento Urbano, a ser neste artigo abreviado para ProdUrb, norteará as atividades de melhorias urbanas do município e substituirá o plano diretor previsto no Estatuto da Cidade; ele substituirá gradualmente os PDs vigentes, à medida que venham a ser periodicamente revistos. O ProdUrb poderá ser estabelecido por lei municipal.

2. Entende-se por:

- Programa: o estabelecimento de atividades, atribuições, produtos, metas e cronograma.
- Desenvolvimento: o crescimento, ambiental e das oportunidades de atividades e a melhoria da qualidade da vida urbana, para todos e com equidade de oportunidades.
- Urbano: o território municipal ou regional abrangido pelo ProdUrb.
- Estratégia: a gestão e as sucessivas medidas a considerar para a gradual implantação transparente do ProdUrb, assim como o seu cronograma.
- Comitês de gestão: agrupamento temporário de órgãos da administração pública local com entidades da sociedade, com interesse comum na implantação de determinado programa ou projeto.

3. Os objetivos do ProdUrb são:

- Adequar as iniciativas e atividades da Prefeitura às exigências de qualificação dos serviços públicos e à diminuição das desigualdades sociais e regionais.
- Permitir e incentivar a gestão municipal e regional por meio de programas e projetos com a coparticipação em rede de diversos órgãos, secretarias, autarquias e empresas públicas, assim como de organizações não governamentais e sociais, pertinentes a cada programa ou projeto.
- Desenvolver formatos de participação da sociedade, adequados a cada contexto.
- Promover no território em pauta: as transformações territoriais (ocupação e uso do solo); a oferta de habitação de interesse social; a mobilidade (de pessoas, bens e informações); a sustentabilidade da saúde das pessoas e do ambiente; a educação, a cultura e o esporte, mormente dos jovens; o amparo e a atividade dos idosos e portadores de deficiências; a criatividade e o crescimento da economia local (inclusive da rural).

4. A itemização sugerida para o ProdUrb é a seguinte:

I Base preliminar para a programação:

- ✓ Dinâmica demográfica
- ✓ Desigualdades sociais (a serem diminuídas)
- ✓ Indicadores de qualidade de vida
- ✓ Caderno de mapas descrevendo a situação
- ✓ Tendências de expansão da estrutura urbana

II Base preliminar para estabelecer a gestão de implantação:

- ✓ Estrutura de gestão atual da Prefeitura
- ✓ Organização da sociedade local
- ✓ Meios de comunicação e mobilização

III Debate público sobre “A cidade que queremos”:

- ✓ Inquéritos
- ✓ Divulgação e mobilização
- ✓ Seminário

IV Diretrizes para ocupação e uso do solo do território:

- ✓ Política pública
- ✓ Centralidades
- ✓ Descentralização e expansão
- ✓ *Layers* de uso do solo (nível da calçada e demais níveis)
- ✓ Paisagem construída
- ✓ Desenho de espaços públicos
- ✓ Parques, praças, jardins, campos esportivos
- ✓ Mobiliário urbano
- ✓ Equipamento de informação ao público
- ✓ Arte nos espaços públicos

V Diretrizes para mobilidade urbana:

- ✓ Política pública
- ✓ Natureza da mobilidade (pessoas, bens e cargas, informações)
- ✓ Modais de transporte
- ✓ Linhas, malha, terminais e tarifas
- ✓ Acessibilidade e abrigos
- ✓ Informação pública

VI Serviços públicos (careências e metas):

- ✓ Política pública
- ✓ Iluminação dos espaços públicos
- ✓ Prevenção de enchentes e desmoronamentos
- ✓ Sombreamento e insolação
- ✓ Fornecimento de água potável
- ✓ Coleta, disposição e tratamento de esgoto
- ✓ Coleta e reciclagem de resíduos sólidos
- ✓ Fornecimento de energia elétrica (incluindo fontes eólica e solar)
- ✓ Orientação de pedestres e motoristas
- ✓ Segurança dos cidadãos

VII Caderno de mapas, contendo as propostas físico-territoriais

VIII Estratégia de implantação:

- ✓ Comunicação (mídia e outros meios)
- ✓ Transformação das diretrizes em programas e metas
- ✓ Apresentação pública e à Câmara Municipal
- ✓ Adequação de orçamento, metas e cronograma

VIII Audiências públicas e encaminhamento de um eventual Projeto de Lei à Câmara Municipal

Não me parece necessário que o Programa e as metas adquiram o formato de um projeto de lei. Talvez seja suficiente que uma lei municipal determine que “o Programa de Desenvolvimento Urbano elaborado através de audiências públicas e elaboração técnica, anexo, deverá ser considerado ao ser elaborada a Lei de Ocupação e Uso do Solo do Município”.

5. Um projeto de lei de ocupação e uso do solo (zoneamento) decorrente do ProdUrb deverá ser elaborado, debatido publicamente e encaminhado para aprovação à Câmara Municipal dentro do prazo de quatro meses da aprovação do ProdUrb.

Para efeito de zoneamento, é necessário que uma lei seja aprovada pela Câmara e sancionada pelo prefeito, a fim de dar plena segurança jurídica ao uso da propriedade, seja pelos privados, seja pela própria Prefeitura.

O que fazer?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 jul. 2001.

Organização das Nações Unidas (ONU). *Nosso futuro comum*, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>.

ROUSSEAU, J.-J. *Do contrato social: princípios de direito político*. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Col. Os Pensadores, 145 p.)

VILLACAÇA, F. *As ilusões do plano diretor*. Edição do autor, 2005.