

# | 237 | DA TEORIA À PRÁTICA: UM BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO NO RECIFE, PÓS 1970

*Sandra Marília Maia Nunes*

## **Resumo**

O texto procura trazer, com base na literatura nacional e internacional, as diversas abordagens sobre planejamento urbano, mostrando os diferentes caminhos que a teoria assume ao longo do tempo, sem pretender estabelecer uma cronologia dessas abordagens. Em seguida, apresenta a evolução da prática de planejamento na cidade do Recife e procura relacionar os produtos dessa prática, com as abordagens de planejamento existentes. Ao final, conclui que, embora haja uma tradição e uma prática de planejamento forte, este ainda fica longe da ação e, portanto, tem sido incapaz de apresentar resultados.

**Palavras-chave:** Teorias de Planejamento Urbano. Planejamento Positivista. Planejamento Estratégico. Plano Diretor.

## **1 Planejamento Urbano - A Diversidade Teórica**

Friedmann (2006), ao elaborar uma sistematização das teorias de planejamento, elegeu Saint Simon como o pai do planejamento científico, ressaltando que este considerava a possibilidade de estabelecer o curso futuro da sociedade de acordo com um plano abrangente feito pelos cientistas (médicos), que teriam a

*capacidade de predizer os resultados futuros de ações presentes, o que permitiria que a sociedade controlasse seu destino [...] os engenheiros, empresários e banqueiros-financistas o construiriam; os artistas, escritores e músicos[...] seus ideólogos; e os líderes políticos, que regeriam o seu conjunto.(FRIEDMANN,2006, p.70).*

O pensamento positivista de Comte, discípulo de Saint Simon, impregnou o planejamento no contexto do desenvolvimento do capitalismo. Para ele é necessário conhecimento das leis da natureza para saber prever e modificá-la. “Os planejadores têm, assim, a tarefa de orientar o curso do progresso social de acordo com essas leis” (Ibid. 2006,p.92). Assim, como o capitalismo baseia-se na propriedade dos meios de produção e requer o desenvolvimento e conhecimento da técnica, esse planejamento pressupõe o conhecimento técnico, que também significa poder - a propriedade do conhecimento, do saber; algo que os listados por Saint Simon acima teriam. Segundo Chauí (1989, p. 29)

*o positivismo declara que uma sociedade ordenada e progressista deve ser dirigida pelos que possuem o espírito científico, de sorte que a sociedade política é um direito dos sábios, uma tarefa de técnicos ou administradores competentes. Em uma palavra, o positivismo, anuncia, no século XIX, o advento da tecnocracia, que se efetiva no século XX.*

Ainda segundo a mesma autora, no positivismo o lema é “saber para prever, prever para prover” (Id.p.27). O saber se daria pela teoria, que é carregada de ideologia, para prever os acontecimentos, elaborar regras e normas, de forma a manipular, controlar e adequar a realidade aos desejos expressos pela ideologia. A prática, a realidade, seria comandada pelas ideias, pressupondo que haveria “harmonia entre teoria e ação [...] quando as ações humanas – individuais e sociais contradisserem as idéias, serão tidas como desordem, caos anormalidade, perigo [...] só há ordem onde a prática estiver subordinada à teoria” (Ibid, p.28).

O pensamento positivista é a base para o planejamento racional compreensivo, que foi forte até década de 1970, nos países europeus e Estados Unidos. O planejamento

*according to Faludi, is about the best way of producing results(...) To achieve this, planners should act much in the same way as research scientist in searching for the best methodology. In trying to decide from a vast array of information and views wich course of action to take a planner must use rational criteria. (FALUDI, 1973, Apud ALLMENDINGER, 2002,p. 58)*

Friedmann (2011, p.15) coloca que essa corrente do planejamento não considerava o dinamismo do mundo e neste, os planejadores, de modo objetivo, teriam acesso ao conhecimento pertinente sobre o futuro e poderiam efetivamente comunicar o que eles sabiam sobre tomada de decisão política, através de documentos escritos, tais como rascunhos de políticas ou um plano. Criticando esta abordagem, Friedmann propôs um planejamento que significasse uma ligação entre conhecimento e ação, que ele denomina de *transactive planning*. O ponto de partida de sua teoria é a imprevisibilidade do futuro e, portanto, “risk is inherent in action, and that to be efective, planners must get as close as possible to the action itself”. Esse modelo, segundo o autor reapareceria 20 anos depois, em nova forma, como ação comunicativa, influenciada pelo pensamento de Habermas. Seria o chamado planejamento colaborativo ou comunicativo, que aceita a multiplicidade de

interesses combinados com um interesse comum duradouro para encontrar soluções viáveis, politicamente legítimas, defendido por Healey (2012, p.16 ), e citado por Friedman (2011), Fainstein (2012) e Allmendinger(2002).

A teoria dos sistemas, muitas vezes tratada conjuntamente com o planejamento racional, é defendida, segundo Allmendinger, por McLoughlin, com a argumentação de que as cidades podem ser modeladas, se houver bastante entendimento e poder computacional para isto e os instrumentos tais como planos não podem ser vistos como documentos estáticos, mas dinâmicos e mutáveis, como os sistemas. Nessa teoria

*Planning seeks to regulate or control the activity of individuals and groups in such a way to minimise the bad effects which may arise, and to promote better 'performance' of the physical environment in accordance with a set of broad aims and more specific objectives in the plan ( McLoughlin, 1969, Apud, Allmendinger, 2004,p.45).*

Em oposição a isso, Allmendinger afirma que a cidade não pode ser modelada, dada a sua complexidade, pois há muitas inter-relações e centenas de efeitos indiretos e com defasagem temporal. Essa complexidade e a extensão desse sistema, seria a justificativa para o entendimento de Hayek e o neoliberalismo, de que o planejamento era indesejável e deveria ser deixado para o mercado (Allmendinger, 2004,p. 45). Isso viria a dar origem, anos depois, ao planejamento estratégico de cidades.

Tratando ainda das teorias dominantes de planejamento até a década de 1970, Fainstein argumenta que o modelo racional de planejamento requeria um nível de conhecimento, análise e organização muito complexo, o que trouxe a crítica e o questionamento se os planejadores teriam a capacidade especial de coordenar todos os especialistas; essa crítica daria origem a Teoria do Incrementalismo de Lindblom, ou Incrementalismo Desarticulado, no dizer de Healey (2012, p.226). Além disso, o planejamento racional compreensivo presume um interesse comum mas, frequentemente, dá voz somente aos interesses poderosos e ignora as necessidades dos pobres e fracos. Para Fainstein, essa crítica dá origem Advocacy Planning, de Davidoff. O modelo de decisão top-down da abordagem racional teria levado ao planejamento comunicativo (FAINSTEIN, 2012, p.10), também já referido por Friedmann.

Lindblom apresentou o seu modelo teórico, em 1959, no artigo “The Science of Muddling Through” que, segundo Friedmann, é um dos artigos mais amplamente citados

em planejamento, já escritos (FRIEDMANN, 2011, p.3). O planejamento incremental trataria os problemas com aproximações, em vez de grandes passos para grandes objetivos (HEALEY, p.227). Lindblom descarta uma visão de totalidade, que é irrealista e trata o planejamento como sucessão de processos, mas isso, segundo Souza (2001,p.134) traz uma fragmentação excessiva, de maneira oposta à megalomania tecnocrática da abordagem racional compreensiva, que é mais abrangente.

Friedmann (2011, p.61) cita uma forma de planejamento que ele chama de radical, cuja prática é dedicada a mudança das relações de poder existentes, se exercidas pelo Estado ou por corporações globais. O planejamento radical surgiu na esquerda política, fora do Estado, e muitas vezes em oposição a ele, no seio das organizações da sociedade civil. Segundo seus argumentos, décadas de mudança social e experimentação de planejamento participativo alcançaram o seu apogeu com o orçamento participativo de Porto Alegre (Id, p.220). Esse autor ainda lembra outras abordagens de planejamento, que englobam as ideias de justiça social ou participação, como por exemplo a Just City de Fainstein, o planejamento comunicativo de Healey, o planejamento advocatício de Davidoff, inserido na categoria de planejamento popular progressista por Santos(2001).

Outro tipo de planejamento é citado por Fainstein (2012.p.12), o new urbanism, que tem uma preocupação com o desenho arquitetônico, promovendo uma visão revitalizada da alta densidade, como um antídoto à expansão suburbana, como uma "alternativa aos suburbs, forma de assentamento de baixa densidade, típica do entorno das grandes cidade americanas, usualmente elitizada, que congrega conjunto de escritórios à moradia unifamiliares, complexos de apartamentos e shopping centers" (SOUZA, 2001,p.143)

Souza (Id; p.212) apresenta como tipos de planejamento: planejamento físico territorial clássico; planejamento sistêmico; perspectivas mercadofílicas; new urbanism; desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico; planejamento colaborativo/comunicativo; planejamento rawlsiano; planejamento e gestão urbanos social-reformistas e sua proposta, o planejamento autonomista. Já Allmendinger (2004) apresenta uma tipologia de planejamento composta das abordagens de mercado e a pós-positivista, que inclui o planejamento pós-moderno, o pragmatismo e o planejamento colaborativo.

Nas últimas décadas do século passado, emergiram, em função da crise do capitalismo e do Estado, duas propostas para o tratamento da questão urbana: a perspectiva da cidade como ator econômico (cidade-mercado), com base nas ideias do neoliberalismo

econômico e do Estado-mínimo e a perspectiva da justiça social, adotada pelos progressistas/ participacionistas. Nas duas correntes, o planejamento viria a assumir um papel de destaque: na primeira, com a adoção do planejamento estratégico de cidades e do empreendedorismo urbano e, na segunda, com a ênfase na democracia e na participação popular.

Na perspectiva de cidades como ator econômico, as cidades devem ser competitivas para assumirem um lugar na ordem global. Surge o empreendedorismo urbano, o planejamento estratégico de cidades, defendido por Castells e Borja (1997), que trouxeram a visão da cidade como ator político e a visão da competitividade entre cidades e levaram sua consultoria para diversas partes do mundo (inclusive para o Rio de Janeiro), baseados na experiência do Plano Estratégico de Barcelona. Segundo Compans (2005, p. 25) “é a suposta ineficácia do planejamento urbano moderno, racionalista e normativo, o principal argumento utilizado pelos consultores internacionais para anunciar a sua crise e justificar sua substituição pelo planejamento estratégico aplicado ao setor público”. Para Vainer (2007, p. 85) o modelo ideal do urbanismo modernista, baseado na racionalidade, ordem e funcionalidade da fábrica taylorista, cede lugar para um novo modelo de planejamento, no qual a cidade toma as características de empresa, com subordinação à lógica de mercado.

No Brasil, esse planejamento estratégico concorre com o planejamento popular, progressista, politizado, crítico do planejamento modernista, tecnocrático, e tem a preocupação com a efetiva participação da sociedade, com novos arranjos institucionais e com uma função social cidade, estabelecida pela Constituição Federal. Essa abordagem baseia-se na crítica de que o planejamento era ineficaz e incapaz de dar respostas às demandas da população e de lhe dar condições dignas de vida. Essa abordagem veio ser reforçada pela aprovação da Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

No Brasil, o planejamento modernista, funcionalista e de cunho positivista, teve seu apogeu sob o governo militar, apresentando características tecnocráticas e centralizadoras. O planejamento estatal foi considerado como a condição essencial para a concretização do desenvolvimento nacional e “tratado como método que garante racionalidade à administração pública” (ANDREWS, 2010), o que vem confirmar a “preocupação do governo militar com a institucionalização do planejamento como elemento fundamental para o desenvolvimento econômico do país e para racionalização do aparelho estatal”.

*A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou a prática de planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção de infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.) (MARICATO, 2007, p.126).*

Na década de 60, do século XX, foram criados o Banco Nacional da Habitação - BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo -SERFHAU e o Ministério do Interior. Na década seguinte, houve a criação de instituições de planejamento, e a formulação de planos e políticas para o país como um todo, para regiões e para os municípios. Criou-se estruturas como a CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, os órgãos metropolitanos nos estados da federação, a EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos. Na década seguinte, seriam extintos o BNH e a CNPU, que foi substituída pelo CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano; foi criado o Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano e elaborado um projeto de lei sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Nos outros níveis de governo também foram criadas estruturas específicas para fins de planejamento. Mesmo assim, nessa década, houve o desmonte dos órgãos de planejamento e arrefecimento do seu papel.

A característica centralizadora no planejamento ficou bastante evidente quando da criação do Sistema Federal de Planejamento - SFP, em 1972 (Decreto nº 71.353), que formalizou um sistema e processo de planejamento em que os objetivos eram: i) coordenar a elaboração de planos e programas e acompanhar sua execução; ii) assegurar a aplicação de critérios técnicos na escolha de prioridades; iii) modernizar a administração pública; e iv) estabelecer um fluxo permanente de informações. O SFP deve, ainda, articular as ações a cargo de estados e municípios. (CARDOSO JR., J. 2011. p. 183). O planejamento era voltado, basicamente, para as questões econômicas e sociais, traduzidas, entre outros, no I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) e II PND (1975-1979).

No que se refere à questão urbana, Schimdt (1983, p. 105) afirma que o PAC - Programa de Ação Concentrada, elaborado em 1969, foi a primeira tentativa de tratar essa

questão de forma integrada, procurando “assegurar plena coordenação entre agências municipais, estaduais e federais, atuando em programas de desenvolvimento urbano, através de um gigantesco plano de desenvolvimento determinado pelas autoridades federais” e procurava “dar atenção às questões de saneamento, habitação e reformas administrativas ao nível local” (Idem, p. 116). O II PND tratou da política urbana, com base em uma abordagem metropolitana, em que, a partir da definição “de um modelo de ocupação territorial ajustado à política nacional de desenvolvimento, deveriam ser construídos os programas de investimentos intra-urbanos, com definição de normas e critérios para sua aplicação” (SOUZA, 2004, p. 124).

Depois de um período de declínio, na década de 80, o planejamento urbano volta à cena, ao final da década, com a Emenda Popular à Constituição, tratando da Reforma Urbana, que resultou na exigência de as cidades de mais de 20 mil habitantes, elaborarem planos diretores, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano; reforçado 13 anos depois, com a promulgação do Estatuto da Cidade.

## **2 O Planejamento Urbano no Recife - A Evolução da Prática**

Recife, até a década de 70, tinha uma tradição na área do planejamento urbano muito significativa. Foram elaborados planos ou propostas para a cidade ou partes dela, dentro da perspectiva do Higienismo e do Embelezamento, no final do século XIX e primeiras décadas do século XX. A primeira proposta de regulação urbanística data de 1936, com o Regulamento das Construções e sua proposta de zoneamento da cidade.

Rompendo com a perspectiva do embelezamento e do higienismo, o estudo do Prof. Antônio Bezerra Baltar – Diretrizes de um Plano Regional do Recife, para a cátedra de Urbanismo da Escola de Belas Artes de Pernambuco em 1951, apoiava-se no pleno emprego dos recursos naturais e urbanos, completados pelo conceito humanista de cidade e apresenta uma avançada preocupação com os problemas regionais, denotando uma lógica metropolitana. (FIDEM, 1987, p. 33).

Já partir dos anos 1960/70, as propostas se apresentavam dentro da perspectiva do planejamento regulatório, seja o planejamento físico territorial clássico, ou o planejamento sistêmico e racional, usando a classificação de Souza. Vários planos e legislação urbanística haviam sido elaborados:

- △ Proposta de uma Política de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, contendo o 1º Plano Urbanístico (CODE) e a instituição do Código de Obras e

Urbanismo - Lei 7427/61, elaborado pela CEPRE - Comissão de Estudos e Planejamento do Recife, criada em 1956.

- ▲ PDLI - Plano de Desenvolvimento Local Integrado - 1967/71
- ▲ Proposta de Estrutura Urbana - 1975/79
- ▲ Plano de Desenvolvimento do Recife- 1979/82, do qual resultou a Lei 14 511/83 - Lei de Uso e Ocupação do Solo, que perdurou até 1996, com características funcionalistas.

Nesse período, no Brasil e Recife, o planejamento urbano, do ponto de vista substantivo, referia-se à organização espacial; do ponto de vista processual, era um planejamento técnico e, por realizar-se no contexto da ditadura, era autoritário e centralizador. Predominava a organização espacial, mas pensava-se em abranger as áreas econômicas e sociais, dentro da perspectiva de um planejamento mais abrangente, iniciado com os Planos de Desenvolvimento Integrado da década de 60 e fortalecido na década de 70, quando da institucionalização das regiões metropolitanas. Este processo foi deflagrado, no governo do estado de Pernambuco, pelos estudos para a constituição da região metropolitana, já indicada na tese do Professor Antônio Baltar, em 1951. O Plano de Organização Territorial da área Metropolitana do Recife, de 1972, resultou desses estudos.

Em 1973, pela Lei Complementar 14, foram instituídas as regiões metropolitanas no país. Em seguida, em Pernambuco, pela Lei Estadual 6890 de 03/07/1975, foi instituída a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife - FIDEM. Em 1975, a FIDEM elaborou o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife. A partir deste, foram elaborados diversos planos diretores de desenvolvimento setorial: Plano de Organização Territorial; de Transportes; de Limpeza Urbana; de Recursos Hídricos; de Ordenamento das Faixas de Praia; de Preservação das Áreas Verdes; de Macrodrenagem; dos Distritos Industriais; de Preservação dos Sítios Históricos; de Esgotamento Sanitário, de Assentamentos Sociais de Baixa Renda. Já na década de 80, a FIDEM procedeu a revisão do seu PDI, elaborando o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM, 1987,p.51)

Ao final da década de 80 e no processo constituinte, o movimento pela reforma urbana, trouxe novos ares ao planejamento urbano. A expectativa era de sair de um planejamento racional, marcadamente tecnocrático, elitista e não-inclusivo, no caso brasileiro, para um planejamento dentro dos pressupostos democráticos, ou seja, incluindo a participação popular. A determinação constitucional exposta no artigo 29, inciso X: “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” e no artigo 182, de

as cidades com mais de 20 mil habitantes elaborarem seus planos diretores, considerando a função social da cidade e da propriedade, era o motor dessa expectativa.

Uma forte característica do Recife é o seu poder de organização, reivindicação e negociação, atribuindo marca emblemática à cidade. O Recife possui grande número de organizações e movimentos populares que se fazem presentes nas várias instâncias de poder, procurando influenciar na concepção, formulação, implementação, monitoramento e controle das políticas públicas. Mesmo no regime autoritário “formaram-se vários movimentos nos bairros populares que, em alianças com organizações de profissionais liberais, reivindicavam o reconhecimento e a ampliação dos direitos sociais urbanos” (PONTES, L. e SOARES, J. A , 1998). Essas organizações, na década de 80, foram capazes, com o apoio das assessorias especializadas, de propor e conseguir aprovar um projeto de lei - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, em 1987. As ZEIS, que têm sua origem no urbanismo recifense, foram instituídas por decreto, em 1979 e regulamentadas pela Lei N° 14 511/83 (Lei de Uso e Ocupação do Solo), são um forte instrumento de regularização urbanística adotado no país, tornando-se, a partir do Estatuto da Cidade, diretriz federal.

Dentro dessa tradição, Recife elaborou seu plano diretor - PDCR- no período 1989/1991, com validade para 10 anos. De acordo com Friedmann, - referindo-se aos planos de longo prazo (master plan) para 10 ou 20 anos e que têm forma legal, “such plans are a legacy of the past, when city authorities were preoccupied with making cities well behaved and ordely.” (FRIEDMANN, 2011,p.165).

O processo de elaboração do plano e o produto final, qual seja, seu projeto de lei, estavam de acordo com o pensamento de SANTOS, (2001, p. 163) quando coloca que existe uma “tendencia a se superestimar a importância das leis e dos planos, a se subestimar as contradições sociais e a se cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimentos pacíficos e novos pactos territoriais e consensos”. Com efeito, o plano foi construído dentro dos ideais da reforma urbana, de democracia e das exigências legais de participação da sociedade, mas desconsiderou as relações de poder, que levaram a uma descaracterização total do projeto, quando da tramitação no legislativo, no que se refere principalmente aos índices urbanísticos.

O plano veio fortalecer a a atividade de planejamento urbano, somente no que se refere a elaboração dos instrumentos normativos, na década de 90, já que exigia a atualização de toda a legislação urbanística. Quer dizer, o foco ainda era no planejamento regulatório,

com ênfase na organização territorial. Vale dizer que, embora represente um importante referencial para o planejamento urbano da cidade, o PDCR não teve satisfatória implementação e nem acompanhamento. Sua utilidade foi, quase exclusivamente, como embasamento legal da revisão dessa legislação, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS nº 16.176/97 (que somente veio a ser elaborada a partir de ano de 1994) e os outros instrumentos urbanísticos. Foram elaborados: (i) Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo - Lei 16175/97; (ii) Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei 16176/97; (iii) Plano Setorial do Parcelamento do Solo Urbano -16285/97; (iv) Lei de Parcelamento do Solo Urbano - Lei 16.286/97; (v) Plano Setorial de Edificações - Lei 16.291/97 (vi) Lei de Edificações - Lei 16292/97.

Esse Plano Diretor trazia a preocupação com sua implantação, dedicando um capítulo ao Sistema de Planejamento e Gestão do Plano, e colocando a Secretaria de Planejamento como o órgão central deste sistema, mas, segundo Leal (2003, p. 267) a secretaria “não conseguiu impedir o processo de fragmentação institucional que tradicionalmente impera na máquina pública” (...) que se observa pela ausência de ações estratégicas de caráter global para a cidade, por ações realizadas de forma dispersa e desigual pelo território e pela falta de implementação de projetos prioritários.

Nessa década de 1990, o empreendedorismo urbano, em emergência no país, começa a se fazer presente no Recife, em contradição com o planejamento progressista e popular.

*A equipe de governo, apesar de possuir um perfil mais homogêneo, teve dificuldades em fazer convergir os princípios de democratização (o popular) e de empreendedorismo urbano (o estratégico) no projeto de gestão da cidade. Os programas e projetos implementados pela administração refletiram essa dicotomia, seja com respeito a desarticulação institucional presente na máquina pública, seja na forma como se estabeleceu a relação com a sociedade(LEAL. 2003, p. 266).*

Nesta década, mais especificamente na gestão de 1993-1996, o planejamento urbano, seguia duas direções opostas e muitas vezes conflitantes. Além de elaborar a legislação urbanística complementar ao plano diretor, o planejamento baseava-se, de um lado, na participação popular e de outro, se elaboravam programas e projetos inseridos em

um contexto de planejamento estratégico e empreendedorismo urbano, para melhorar a imagem e a qualidade turística da cidade (Id. 2003,p. 267).

Em verdade, na atividade de planejamento coexistem várias teorias, embora em determinado momento alguma se sobressaia; o mesmo se sucede com a prática, enquanto as duas se interrelacionam. Friedmann (2011, p. 196), ao analisar as várias culturas de planejamento no mundo, afirma: “all existing planning systems (and cultures) are in movement in the sense that they are continually being revamped to adapt to perceived changes both internal and external in origin”.

A abordagem de planejamento Estratégico, iniciada na gestão 1993/1996, fortaleceu-se na gestão 1997-2000, com a elaboração do Plano Estratégico do Recife - Projeto Capital. De acordo com Bitoun (2001, s/numeração). “O Projeto Capital, (...) expressa uma adesão sem restrição à globalização e à inserção competitiva do País”. Sem vinculação ao plano diretor vigente, o Plano Estratégico do Recife - Projeto Capital pretendeu reproduzir o modelo adotado no Rio de Janeiro, que havia elaborado seu plano estratégico, com a consultoria dos urbanistas catalães, já referidos. A Prefeitura realizou seminários com participação de convidados de fora do Recife, incluindo os coordenadores do plano do Rio de Janeiro; criou, também, o Fórum Capital, composto de 242 representantes da sociedade (RECIFE, 1998). O Projeto Capital não chegou a ser implantado.

O Projeto Capital, dentre seus vários projetos e ações indicava áreas de importância para a cidade. Tentando dar consequência a isto, duas áreas foram objeto de lei, para formulação de planos urbanísticos: Lei nº 16.477/99, cria a Área Temporária de Reurbanização do Polo de Saúde da Ilha do Leite e Lei nº 16.550/2000, cria a Área Temporária de Reurbanização do Cais José Estelita. O Cais José Estelita já havia sido objeto de intervenção na gestão anterior, dentro da perspectiva do planejamento estratégico, com o foco na imagem (ou maquiagem) da cidade. Foi recuperada a estrutura do cais, construído um passeio público e realizada a pintura das fachadas dos velhos armazéns existentes. Os estudos para as duas áreas de reurbanização foram iniciados, mas sem a devida consequência, fruto da pouca importância dada ao plano pela própria gestão. A área, de propriedade da antiga Rede Ferroviária Federal, sofrerá grande transformação, depois que foi negociada pelo Estado e adquirida por um grupo imobiliário, que ali pretende construir o bairro “Novo Recife”. Sobre a criação dessas áreas especiais afirmação Bitoun afirma;

*A postura assumida no Projeto Capital de adesão entusiasta à integração competitiva, leva os seus responsáveis a definir territórios onde se pretende*

*(...) concentrar investimentos. Assim o poder público municipal assume uma estratégia em focos, exatamente como faria uma empresa privada (BITOUN, 2001, s/ numeração)*

No início deste século, o planejamento urbano parecia que ganhava novos ares, com a elaboração de planos(entre eles o plano diretor), programas e projetos, assim como revisão da legislação urbanística. Impactante, do ponto de vista técnico e político, foi o estudo que levou à modificação do zoneamento da Lei de Uso e Ocupação do Solo, restringindo a ocupação de 12 bairros de área nobre da cidade, pela criação, em 2001, da Área de Estruturação Urbana - ARU (Lei n ° 16719/01). A área passava por um processo de descaracterização, com a diminuição de suas áreas verdes, pela substituição das antigas estruturas de casarões por espigões de mais de 30 andares. A ideia central era a da conservação urbana e o Desenvolvimento Urbano Sustentável, referido por Souza (2001), aplicados à regulação urbanística. Os estudos da lei, baseavam-se na ideia de que “a diversidade de espaços que interessa ao desenvolvimento sustentável é aquela fundamentada na especificidade cultural do lugar e não nos diferenciais de provimento de serviços urbanos (LACERDA; ZANCHETTI, 2000, p. 15). A proposta também se insere do ponto de vista do processo, no planejamento progressista, pois a proposta da lei teve influente participação do CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano, que estava sendo revitalizado depois de um período no ostracismo (NUNES, 2008)

Fugindo da ênfase na regulação urbanística, no mesmo período, se iniciava o planejamento na escala regional ou microrregional, tentando uma maior aproximação com os problemas locais, das diferentes regiões da cidade. Assim, foram elaborados os planos microrregionais, para as 06(seis) regiões político administrativas em que a cidade é dividida. Foi elaborado um diagnóstico com a indicação de ações para cada região político-administrativa da cidade e suas microrregiões, que deveria subsidiar o processo do OP - Orçamento Participativo. Não obstante a excelente qualidade do estudo, nada foi implantado, o OP seguiu sozinho o seu caminho e o estudo não foi retomado desde então. O plano diretor viria trazer de volta a exigência de elaboração de planos regionais participativos e a transformação da Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental em Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano - SPPODUA, em 2005, trouxe a expectativa da sua implantação.

Atendendo às exigências do Estatuto da Cidade, a partir de 2002, iniciou-se o processo de revisão do plano diretor, que se prolongou até abril de 2006, já na segunda gestão do PT, quando o projeto de lei foi enviado à Câmara de Vereadores. O plano foi elaborado de acordo com as exigências legais, com a participação ampla da sociedade, em todas as etapas, que culminou com a Conferência do Plano, caracterizando-se uma retomada do planejamento participativo. Mas, a gestão burla esse processo, apresentando, logo depois, um projeto de lei substitutivo ao legislativo, que foi o documento efetivamente analisado pelos vereadores (NUNES, 2008 e 2011). Ao final de 2008, o plano foi instituído pela Lei 17.511/08. Os estudos do plano indicavam a permanência dos problemas identificados pelo PDCR, em 1991 e pelo Projeto Capital, em 1998, qual sejam, distribuição desigual dos serviços e infraestrutura urbana, degradação ambiental, núcleos de pobreza, densidade demográfica elevadíssima nas áreas pobres, etc. (RECIFE, 2003). Quer dizer, os instrumentos de planejamento, apesar de apresentarem propostas que visavam solucionar ou dirimir os problemas urbanos não têm tido a eficácia pretendida.

Em 2010, pela Lei nº 17.645/10, utilizando-se de um instrumento de planejamento, consagrado pelo Estatuto da Cidade, e dentro da perspectiva do planejamento estratégico, é aprovada a Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, que compreende um conjunto de intervenções visando à melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área do bairro da Ilha Joana Bezerra. O objetivo era efetivar a urbanização e reurbanização do bairro, ocupado, quase que exclusivamente, por áreas de baixa renda, entre elas a ZEIS Coque, além do Hospital da AACD e o Fórum. Na verdade, a operação urbana pretendia atrair e facilitar a instalação de órgãos complementares ao Fórum, como o Ministério Público e a OAB, constituindo o Polo Jurídico na área. A coordenação de toda a operação ficava a cargo do Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira, órgão ligado à antiga SPPODUA, transformada em Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras - SCDUO. A operação não saiu do papel, por falta de interesse dos parceiros da sociedade que pretendiam, ali, instalar os seus empreendimentos, em troca da flexibilização dos índices urbanísticos.

A grande questão da última década para o planejamento municipal têm sido a mobilidade. O Instituto da Cidade elaborou e encaminhou ao legislativo o Plano de Mobilidade, em atendimento ao determinado pelo plano diretor. Projetos relativos ao sistema viário, há muito tempo existentes, estão saindo das prateleiras, em função da Copa de 2014, caracterizando o que Vilaça (2004, p.180 ) chama de “ações sem planos”, embora

essas ações, implantadas de forma fragmentada no tempo e espaço, tenham feito parte de algum plano, em épocas mais distantes. O PAC Mobilidade é a grande fonte de recursos para esses, sendo complementado pelo PAC Copa. Os dois programas trarão recursos para adaptação de vias existentes na função de corredores exclusivos de ônibus, corredores BRT e corredor fluvial de transportes, na ordem de 2,9 bilhões de reais. Serão tratados e complementados vários corredores e será construída a Via Mangue, que finalmente saiu do papel, depois de quase 40 anos e algumas mudanças de traçado.

O Instituto Pelópidas da Silveira, como o órgão de planejamento urbano, no momento atual, realizou dois estudos, chamados planos microrregionais, para os bairros de Boa Viagem e Santo Antônio. Essa nomenclatura, certamente deve-se ao fato de os planos abrangerem uma pequena área de cada um dos bairros, sendo diferentes dos planos microrregionais, elaborados no início da década. Vale dizer que a ação de elaboração de diagnósticos e planos regionais, microrregionais locais com a participação da população vem sendo prevista repetitivamente no PPA 2006-09 e no PPA 2010-13, e nos orçamentos anuais, novamente, sem sair efetivamente do papel.

Embora a tradição em planejamento, estruturas administrativas, arranjos institucionais, como conselhos e fóruns e o poder de mobilização e reivindicação popular, o planejamento não tem sido o orientador do desenvolvimento urbano do Recife, com os seus resultados tendo ficado aquém dos objetivos. O planejamento e seus produtos ou instrumentos parece que têm ficado desvinculados e distantes da ação.

Os instrumentos de planejamento têm deixado a desejar, no que se refere à sua implantação, excetuando-se a experiência na elaboração e implementação da legislação urbana. Observa-se que os planos para a cidade não têm sido implantados, em sua totalidade. Para citar o exemplo mais recente, destaca-se o plano diretor. Diversas ações necessárias para a sua efetiva implantação estão previstas e com prazo vencido: a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo; a regulamentação para a utilização dos instrumentos urbanísticos da outorga onerosa, transferência do direito de construir, IPTU progressivo, parcelamento e edificação compulsórios; a fixação de parâmetros urbanísticos para habitação de interesse social; além das ações relativas a democratização da gestão, entre outras.

As grande obras viárias, que foram ou estão sendo realizadas com vistas à Copa de 2014 ou para atender a grandes empreendimentos, fazem parte de planos da década de 70. Por outro lado, planos e projetos para partes da cidade se sucedem, sem que sejam implantados, como por exemplo, planos para os centros secundários. Os planos para o

centro do Recife, quando implantados, não têm trazido grandes modificações aos seus problemas de deterioração. Outros instrumentos são elaborados com base em um fim específico, como por exemplo, a Operação Urbana Joana Bezerra. Esta, constituída por lei em 2010, ainda não saiu do papel. Além disso, os planos e projetos realizados pelo Instituto Pelópidas da Silveira não inseriram a participação da sociedade.

Parece faltar a implantação do sistema de planejamento definido pelo plano, ou um modelo de gestão que possibilite a articulação e integração intersetorial da estrutura e do instrumentos de planejamento, dos canais e momentos de participação, para que o planejamento urbano seja tratado como aquilo que efetivamente deve ser - um processo e não apenas um momento de fazer planos.

## Referências

- ALLMENDINGER, P. **Planning Theory**. London and New York. Palgrave. 2002
- ANDREWS, C.W.; BARIANI, E.(org) **Administração Pública no Brasil. Breve história política**. São Paulo:Editora Unifesp, 2010.
- BITOUN, J. **A contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal: Modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas?** In SPOSITO, M.E.B. (org.) **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente;, 2001.
- CASTELLS, M.BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo: n. 45, jul. 1996.
- CHAUÍ, M. O que é ideologia. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense. 1989
- COMPANS, R. **Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- FAINSTEIN, S. **Readings in Planning Theory**. United Kingdom. 2012
- FIDEM. **Cidade do Amanhã**. Série. Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Recife. 1987.
- FRIEDMAN, J. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In GIACOMONI, J. PAGNUSSAT, J.L. (org) **Planejamento e Orçamento Governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.
- \_\_\_\_\_ **Insurgencies: Essays in Planning Theory**. London and New York. Routledge. 2011.
- HEALEY, P. Traditions of Planning Thought. In FAINSTEINS, S. **Readings in Planning Theory**. United Kingdom. 2012

- LACERDA, N.; ZANCHETTI, S. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. In **Revista EURE**. V.26, Nº 70, dez/2000. Santiago.
- LEAL, S. **Fetichismo da Participação Popular: Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife** – Brasil. Recife: Ed. Do autor, 2003
- LINDBLOM C. The Science of “Muddling Through”. In FAINSTEINS, S. **Readings in Planning Theory**. United Kingdom. 2012
- \_\_\_\_\_. **O jogo de Interesses na Democracia Participativa: O Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife**. Dissertação. UFPE. PPGS – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. 2008. Recife
- \_\_\_\_\_. **Plano Diretor do Recife. Participação Frustrada**. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro. Maio/2011
- PAGNUSSAT, J.L. (org) **Planejamento e Orçamento Governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.
- PONTES, L.; SOARES, J.A.(org) **Os Desafios da Gestão Municipal: a experiência do Recife**. Centro Josué de Castro, 1998 – São Paulo: Instituto Polis.
- RECIFE. **Projeto Capital**. Recife. 1998
- \_\_\_\_\_. **Diretor do Recife. Síntese do Diagnóstico**. Recife. 2003
- \_\_\_\_\_. **Lei 17.568/09**. Recife.
- \_\_\_\_\_. **Lei 17.645/10**. Recife.
- SCHMIDT, B. O Estado e a Política Urbana no Brasil. Porto Alegre. Editora da UFRGS. 1983
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2001
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In ARANTES, O. ; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- VILAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEAK, C.; SCHIFFER, S. (org) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2004.