

PLANEJAMENTO URBANO: EXISTEM PERSPECTIVAS?

Carmen Beatriz F. Dias Carneiro

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS (M.Sc.).

Aprovada por:

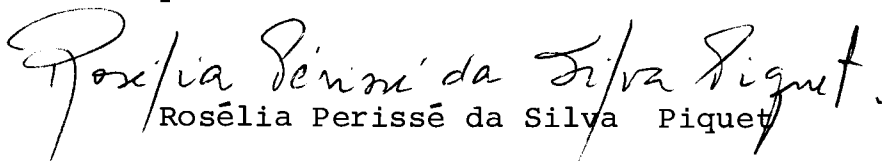


Ana Maria Brasileiro

(Presidente)



Lysia Maria Cavalcanti Bernardes



Rosélia Perissé da Silva Piquet

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

MAIO DE 1981

DIAS CARNEIRO, CARMEN BEATRIZ F.

Planejamento Urbano: Existem Perspectivas?

[Rio de Janeiro] 1981

VIII, 113p. 29,7cm (COPPE-UFRJ, M.Sc., Engenharia
de Produção, 1981)

Tese - Univ. Fed. Rio de Janeiro. Fac. de Engenharia

1. Planejamento Urbano I. COPPE/UFRJ II. Título
(série).

PREFÁCIO E AGRADECIMENTOS

Esta tese reflete dez anos de amadurecimento profissional e acadêmico iniciado em 1970 quando me graduei. Não pretendo que este trabalho seja encarado como um produto definitivo que defina um conjunto de regras para a atuação profissional. Sua intenção é de lançar a discussão sobre os caminhos da prática e aprofundar certas questões.

Tendo participado de um programa de assistência técnica aos municípios, vinculado à Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro, tive a oportunidade de desenvolver um trabalho junto às Prefeituras que contribuiu decisivamente para minha formação, enquanto profissional do planejamento urbano, decorrente da ampla experiência que me proporcionou, através do estreito contato com o processo de tomada de decisão.

As questões levantadas nesta tese, foram certamente suscitadas no desempenho de minhas funções, quando, junto com a equipe nos detinhamos em intermináveis discussões sobre que perspectivas dar à prática profissional que conferissem maior efetividade ao planejamento urbano.

Por outro lado, sua conclusão só foi possível graças ao apoio da FINEP, que permitiu-me uma dedicação integral à sua realização, no período de elaboração de dados e redação.

No desenvolvimento deste trabalho estou em débito com quantos comigo conviveram, apoiaram e trabalharam, seja pelo debate de idéias, sugestões ou amizade.

Particularmente, agradeço a Lysia Bernardes que enquanto chefe respeitou profundamente meu trabalho e como amiga me estimulou a realizar este trabalho; a Ana Maria Brasileiro que como orientadora dividiu comigo sua ampla experiência no campo da política municipal; a Beth amiga e companheira antiga que contribuiu no trabalho de revisão e ordenamento das referências bibliográficas. Finalmente, a Augusto companheiro constante nestes dez anos pelo trabalho editorial sobre os manuscritos e sua presença amiga.

SUMÁRIO

Este trabalho objetiva demonstrar que uma das principais razões do relativo insucesso do planejamento urbano no Brasil tem sido seu divórcio da realidade política, sendo esta última a injunção predominante sobre o tomador de decisões.

Pretende discutir o papel técnico desempenhado pelo planejador urbano segundo uma análise de condicionantes históricos e políticos.

A análise inclui ainda um enfoque histórico do planejamento governamental no Brasil, em particular o urbano.

SUMMARY

The objective of this paper is to demonstrate that one of the main reasons that urban planning has been relatively unsuccessful in Brazil is its divorce from political reality, this latter being a dominating injunction on decision makers.

The intention is to discuss the technical role performed by the urban planner, following with an analysis of historical and political restrictions on this role.

A historical approach to government planning in Brazil is included, focusing on urban planning.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - DISCUTINDO AS ORIGENS DO PLANEJAMENTO	
URBANO MODERNO	7
I.1 - A Idéia de se Planejar	7
I.2 - Antecedentes Históricos	15
I.3 - Antecedentes Ideológicos	19
CAPÍTULO II - O PLANEJAMENTO NO BRASIL	31
II.1 - Incorporação da Prática do Planejamento	31
II.1.1 - Planejamento Ocasional	31
II.1.2 - Prê-história do Planejamento Moderno	36
II.1.3 - Programa de Metas e Suas Consequências	39
II.1.4 - O Sistema Nacional de Planejamento	42
II.2 - Planejamento Urbano	48
CAPÍTULO III - A CIDADE E O PLANEJAMENTO URBANO	62
III.1 - Aspectos do Contexto Político	65
III.2 - Modelos de Formulação de Políticas Urbanas	69
CAPÍTULO IV - QUE PAPEL PODE O PLANEJADOR URBANO DESEMPENHAR?	78

	Pág.
IV.1 - Planejamento Serve a Quem?	78
IV.2 - Discutindo a Prática	87
IV.3 - Perspectivas	99
BIBLIOGRAFIA	108

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo discutir o papel desempenhado pelo planejador urbano como um dos atores que influenciam o processo decisório e de definição de políticas com impacto no âmbito urbano. Ele é fruto de minha preocupação, enquanto profissional atuando no campo do planejamento urbano municipal, em tentar aproximar a prática profissional técnica do processo político formulador de decisões, no sentido da maior efetividade do planejamento.

Observa-se, embora muito se tenha investido em planejamento urbano no Brasil, em experiências que assumiram diversas formas e sofreram diferentes níveis de sistematização, que todas têm um ponto em comum, ou seja o relativo insucesso destas empreitadas tanto a nível individual quanto a nível sistêmico.

Pouquíssimos planos lograram ser, ainda que parcialmente, seguidos, acumulando-se nas prateleiras das Prefeituras recomendações e propostas que se perderam ou simplesmente envelheceram. Quanto ao Sistema de Planejamento Municipal, estruturado de forma mais sistemática a partir da criação do SERFHAU, também este não logrou atingir plenamente seu objetivo de colocar o planejamento urbano em destaque no quadro político decisório, como uma técnica eficiente e eficaz de auxílio à tomada de decisão.

Obviamente, dada a generalidade do fenômeno o bom senso me impede de atribuir estes insucessos à má qualidade dos planos, às características dos planejadores, ou ainda à incapacidade ou desinteresse dos Prefeitos em procederem à implantação dos Planos. Portanto, cabe-nos continuar indagando: que conjugação de fatores adversos poderia ser responsável por este insucesso?

Acreditamos que as explicações mais prováveis estejam nas características intrínsecas à prática do planejamento, ao papel assumido pelo planejador e às características do processo de gestão municipal brasileiro.

A prática de planejamento no Brasil tem-se caracterizado pela dicotomia entre o planejar e o executar, com a supervalorização de um dos produtos deste processo - O Plano - que passa a ser encarado como um fim em si mesmo. Neste contexto o planejador assume geralmente uma postura exclusivamente técnica, desconsiderando os aspectos sociais e políticos determinantes do sucesso ou não da implantação das propostas, sendo assim excluídas do modelo teórico variáveis que podem comprometer o resultado final, tais como a organização administrativa e burocrática, o planejamento financeiro e orçamentário e por último porém talvez a ausência mais sentida da influência das instituições e do quadro político no momento.

Dessa forma o planejamento deixa de atingir seus objetivos colocando muitas vezes o Prefeito na desconfortável posição de ter um documento técnico contendo propostas muitas ve-

zes inviáveis de serem politicamente implantadas, tanto a nível da política local quanto a nível das forças exógenas ao poder municipal, atualmente um problema crescente dado o progressivo centralismo das decisões políticas que vem ocorrendo, em detrimento da autonomia política, e por conseguinte, financeira e administrativa dos municípios.

Ora, para que o planejamento não se restrinja a ser um mero exercício acadêmico é necessário que influencie a trajetória da realidade planejada, devendo portanto o planejador, se quer ter atuação efetiva na configuração espacial urbana, preocupar-se mais com os aspectos relativos à implantação, visando compreender as forças políticas endógenas e exógenas envolvidas neste processo.

Na realidade não há nada de novo em falar-se desta dicotomia entre técnicos e políticos, entre assessores e executores: em todas as disciplinas da atividade humana, este debate transcorre há séculos.

Os administradores de empresas falam do conflito entre "staff" e linha, os músicos se dividem entre clássicos e românticos, e o pensamento cartesiano de certos filósofos é frequentemente acusado de ignorar as realidades da psicologia humana. Até Sócrates, conforme descrito por Platão¹, debate com seu discípulo Phaedrus o divórcio entre a retórica e a dialética.

Voltando um pouco ao aspecto pessoal de meu amadurecimento neste assunto, relato uma experiência estimulante de que participei, no período entre 1977 e 1979, como membro da equipe de planejadores urbanos da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro, encarregada de prestar assistência técnica aos municípios do Estado. Nesta ocasião, foram elaborados dezesseis planos físico-territoriais que tinham por orientação básica a integração entre a Prefeitura e os referidos técnicos.

Estes Planos eram elaborados segundo Convênio de colaboração mútua entre os Municípios e o Estado, o que implicava no dispêndio de recursos e alocação de pessoal técnico por ambas as partes e na sua aprovação por parte das Câmaras de Vereadores locais. Este procedimento de certa maneira garantia o envolvimento dos municípios e sua pré-disposição favorável quanto aos resultados finais.

Hoje, passados já praticamente dois anos desta experiência, numa primeira avaliação pessoal, constatamos nos onze municípios onde está ocorrendo um bem sucedido processo de implantação, a predominância de uma característica comum: a dicotomia a que me referi é minimizada a um nível absolutamente gerenciável.

Em Cabo Frio, por exemplo, participo da Comissão Municipal de Desenvolvimento Urbano, criada a partir de uma proposta do plano original. Em quatro outros Municípios foram contratados técnicos que anteriormente trabalharam na elaboração,

para serem responsáveis pela implantação pelo menos na fase inicial.

No tocante aos outros seis Municípios, dois recebem assessoramento direto de técnicos da Secretaria de Planejamento, um contratou um técnico desvinculado do processo anterior e 3 aparentemente não tem nenhum técnico especializado a cargo da implantação, sendo que eventualmente recorrem à Secretaria. Sem querer generalizar ou postular ser esta a fórmula para a efetividade, podemos apenas constatar que onde houve uma convergência do planejamento e da ação na pessoa do planejador urbano, o processo tornou-se mais rico e seus resultados mais efetivos.

A partir da constatação deste sinergismo, que não havia sido previsto quando do início do Programa, e que resultou apenas da maior interação entre o executivo e o técnico, tornou-se interessante a análise mais aprofundada do processo de integração entre o executar e o elaborar, principalmente no que isto significa de ampliação do campo de atuação do planejador urbano, superpondo-se à sua reconhecida atribuição de formulador de alternativas políticas, aquela de articulador da implantação.

Este trabalho será desenvolvido da seguinte forma. Primeiramente, uma descrição da evolução do conceito de planejamento, objetiva identificar os fatores que deram forma ao papel atual do planejador dentro do contexto urbano. Segue-se uma resenha do planejamento urbano no Brasil que pretende identificar a evolução da prática em nosso País. Pareceu-me na-

tural prosseguir então com uma análise do processo de formação de políticas urbanas no Brasil, criando assim o cenário apropriado para a última parte, que é uma análise crítica de todo o processo, contendo proposta alternativa que pretende maximizar a eficácia do processo de planejamento urbano.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

INTRODUÇÃO

1. PLATÃO - "Phaedrus". In B. Jowett. The Dialogues of Plato. New York, Random House, Vol. I, 1937, p.270-275.

CAPÍTULO I

DISCUTINDO AS ORIGENS DO PLANEJAMENTO

URBANO MODERNO

I.1 - A IDÉIA DE SE PLANEJAR

Segundo sua acepção mais geral planejamento seria um "trabalho de preparação para qualquer empreendimento segundo roteiro e métodos determinado"¹ e assim constitui-se parte integrante do nosso cotidiano. A motivação básica para o planejamento seria a permanente situação de escassez de recursos frente às necessidades que o homem sempre viveu. Embora pareça complicado estabelecer uma relação clara entre a forma de planejamento praticada hoje — com status de ciência, contando com técnicas sofisticadas — com o planejamento perpretado empiricamente por todo o ser humano no seu cotidiano, pode-se dizer que a motivação essencial está presente em ambas as situações: Desde que o homem apareceu na face deste planeta e sentiu na carne a escassez, ele começou a planejar. Quando saía para caçar, tinha a intenção de racionalizar a utilização de seus recursos, lanças, flexas e tacape para maximizar sua satisfação com a melhor e maior caça possível. Esta situação de perene escassez de certos recursos e sua intenção de maximizar sua satisfação segundo seus próprios valores ou aqueles do grupo com que se identifica, têm sempre condicionado o homem a prever suas ações futuras para evitar o desperdício, enquanto garante o su-

cesso de suas empreitadas.

Entretanto o planejamento só passou a ganhar a conotação de ciência (conjunto de conhecimentos hierarquizados por leis) no início deste século, ao ser utilizado para orientar as atividades do governo de uma nação para a consecução de um objetivo, sendo a partir daí sistematicamente aplicado como ferramenta para a formulação de políticas.

Pode-se considerar que sua primeira aplicação sistemática e abrangente data de 1929 com a elaboração na União Soviética de seu primeiro plano quinquenal de desenvolvimento e econômico. Voltando ao argumento da escassez, o mundo vivia uma fase negra de sua história recente e a proposta da União Soviética foi uma resposta revolucionária a esta crise, havendo portanto a necessidade de que aquela prática empírica fosse sistematizada como ferramenta útil a permitir que o governo dirigisse a economia de forma a estender seus benefícios a um maior número de cidadãos. Há outras razões para o esforço soviético não estar fora de contexto, pois, conforme veremos a seguir, desde o fim do século XIX já havia um intenso debate em torno das vantagens ou não do planejamento econômico e consequente intervenção do Estado, pois os mecanismos de mercado não eram capazes de resolver por si sós as crises cíclicas e a instabilidade do sistema econômico. Similarmente, após a 2^a Guerra Mundial, os países emergentes do Terceiro Mundo adotaram o planejamento como a solução para vencerem seus grandes desafios econômicos e sociais, sendo que na América Latina, este movimento teve seu impulso patrocinado principalmente pela ação da CEPAL, do Banco

Mundial e de outras organizações internacionais, que estimulavam a criação de órgãos nacionais e regionais tais como conselhos de planejamento e superintendências de desenvolvimento regional, sendo ainda significativa a influência indireta destes órgãos ao incentivar a inclusão em universidades de disciplinas voltadas para o estudo dos problemas de desenvolvimento².

Anteriormente ao plano soviético a teoria econômica defendia que num mercado competitivo³ a alocação de recursos seria ótima, isto é, segundo os conceitos desenvolvidos por Pareto, seria alcançada a eficiência da produção e a satisfação plena dos consumidores. A política econômica ideal nesta situação seria o "laissez-faire", sem praticamente nenhuma intervenção reguladora do Estado. Entretanto, as crises cíclicas de desemprego do sistema capitalista e a conclusão de que o equilíbrio estático objetivado pela teoria paretiana não levavam ao desenvolvimento econômico, lançaram um intenso questionamento sobre a política do "laissez-faire" sendo demonstrado que o funcionamento do mercado deveria sofrer a interferência do Estado.

Viabilizava-se assim o caminho para a ação planejada de intervenção, objetivando o desenvolvimento econômico e social, tendo sido progressivamente abandonada a política de não intervenção e a confiança no automatismo do mercado.

Também a partir desta ocasião, em fins do século passado, a cidade passa a ter uma importância cada vez mais fundamental para o desenvolvimento do capitalismo. Ocorre um processo crescente de concentração dos meios de produção, sendo

indispensável que ela funcione eficientemente de acordo com os interesses da produção. Entretanto, as cidades, longe de apresentarem a eficiência desejada, caracterizavam-se pela forma caótica de ocupação, constituindo-se em focos de problemas. Abre-se assim naturalmente o caminho para a intervenção do Estado no funcionamento da vida urbana, passando, este, a exercer uma função reguladora na forma de ocupação do espaço fornecendo serviços básicos de infra-estrutura, que a iniciativa privada era incapaz de suprir a um preço acessível. O caminho natural que se abriu para a intervenção foi o da ação planejada, motivado pela necessidade de alocar recursos escassos, de maneira a otimizar a prestação dos serviços de infra-estrutura, educação, transportes e outros necessários ao bom funcionamento da cidade.

As origens do planejamento urbano moderno estão assim estruturalmente interligados com os caminhos tomados pela "revolução industrial" e com as forças políticas e sociais que emergiram na época e, de certa forma, condicionaram o modo de pensar e agir do mundo moderno.

Considerando-se as correntes de pensamento nos séculos XVIII e XIX, o liberalismo era contra toda e qualquer forma de controle ou regulamentação que limitasse a ação da livre empresa. Problemas como a pobreza extrema de grande parte da população ou as gritantes desigualdades sociais, seriam passíveis de solução pelo simples funcionamento das Leis de Mercado. Malthus em 1797, por ocasião de uma grande fome com trágicas consequências, apresentou sua Teoria Populacional, demonstrando a inutilidade de qualquer legislação como forma de alivi

ar a pobreza. David Ricardo, em 1817, ao lançar seu tratado de economia política, defendeu a abolição de qualquer legislação controladora, tais como taxas aduaneiras e restrições alfandegárias ao fluxo de mercadorias⁴.

Dentro deste espírito liberal, as cidades foram abandonadas à sua própria sorte, sem medidas adequadas para ordenar seu crescimento. Entretanto, as cidades do século XIX cresciam a taxas nunca antes vistas, de forma inteiramente caótica gerando problemas de moradia e higiene que afetavam toda a população. A massa de trabalhadores oriunda do campo, formou um contingente marginalizado, habitando em pocilgas erigidas pelos industriais e empresários do setor imobiliário em terrenos alagadiços. Pequenos quartos eram ocupados por até vinte pessoas havendo uma grande concentração habitacional nestes quarteirões circundados por vielas estreitas e mal cheirosas. Embora tenhamos que reconhecer que as condições de moradia deste contingente não era muito melhor no campo, as altas densidades urbanas trouxeram problemas adicionais de salubridade que afetavam toda a cidade.

A descrição que Engels faz de Manchester em "Conditions of the Working Class in England" em 1844 é tenebrosa (infelizmente possui fortes paralelos com cidades latino-americanas atuais). Tendo por referência estas cidades praticamente inviáveis, assoladas por epidemias de cólera e fome, o liberalismo passou a ser seriamente atacado pelos reformistas políticos que lutavam para destruir os privilégios do absolutismo e a hierarquia social. A mentalidade revolucionária surgida da pró

pria rapidez da mudança e da consciência nas possibilidades do avanço tecnológico para melhoria da qualidade de vida, passa a não aceitar mais a pobreza como algo inevitável mas sim algo a ser eliminado. A massa operária se organiza e passa a reivindicar melhores condições de vida. Este fato é tragicamente atestado pelo incidente em Peterloo em 1819.

Dentro deste contexto histórico o planejamento urbano não pode ser visto apenas como uma técnica relacionada com padrões de assentamento, mas sim como parte integrante de uma aspiração generalizada de estender os benefícios da Revolução Industrial a todas as classes recebendo assim inevitáveis implicações políticas. Assim, segundo Benévolo⁵ as propostas de intervenção no espaço urbano não eram vistas por seus defensores apenas como técnicas de apresentação de soluções espaciais para as reivindicações das massas, mas sim como um fator vital para a criação de uma sociedade democrática, estendendo sua atuação ao questionamento de pontos fundamentais como a propriedade da terra e participação comunitária. Dentro desta perspectiva, o planejamento urbano perde sua posição de aparente distanciamento dos problemas sociais ocupado à sombra do absolutismo e ainda de fornecer elementos capazes de auxiliar na conciliação dos interesses conflitantes dentro da sociedade.

Nesta ocasião os aspectos políticos e técnicos andaram juntos no corpo da teoria de vários pensadores dedicados à construção de realidades utópicas, propondo modelos de reorganização social a partir de uma visão espacial, como as Teorias de Owen (1771-1858); O Movimento Cooperativo Inglês; St. Simon

(1760-1825); Fourier (1772-1837) e Cabet (1788-1856). Estas experiências podem ser consideradas a pré-história do planejamento, uma vez que embora ingênuas na sua concepção contribuíram para a formulação de outras teorias no que elas absorveram de seu caráter utópico colocando as técnicas à disposição do alcance de uma melhor qualidade de vida.

A partir desta época constata-se a presença da característica dual do planejamento urbano, técnica e ideologia, motivando a formulação de duas linhas de ação distintas: uma visualizando a solução através da criação de um modelo completamente novo como resposta a uma ideologia ideal, desconsiderando as cidades existentes (proposta das teorias utópicas) e outra considerando que o caminho estava em tentar solucionar paulatina e individualmente os problemas da cidade industrial, sendo para tal estimulado o desenvolvimento de novas técnicas adequadas (proposta reformista).

Conforme podemos constatar na atual prática do planejamento, a proposta reformista foi a que mais se desenvolveu sob a proteção do Estado. Este, reconhecendo ser inevitável sua intervenção, optou por controlar de perto o processo de elaboração de propostas, criando uma estrutura administrativa submetida à sua autoridade, encarregada de encontrar soluções técnicas para os problemas definidos pelo Estado.

Isto não significa, no entanto, que os Utópicos e seus modelos "ideais" de cidades, não influenciaram a formulação de modernas teorias de planejamento urbano bastando obser -

var a similaridade entre as propostas de Owen, Fourier e Le Corbusier quanto à configuração das quadras, densidades ideais, desvinculação da circulação de pedestres e veículos e serviços centralizados. No Brasil, podemos dizer que Oscar Niemeyer, ao projetar as superquadras de Brasília também tentou, através de uma solução espacial, a implantação de um regime utópico. A realidade de Brasília, com suas cidades satélites, comprova mais uma vez a ingenuidade de certas proposições que subestimam ou ignoram as contradições sociais inerentes ao Capitalismo.

Em suma, o planejamento urbano como o vemos hoje, partiu da necessidade de racionalizar a atuação do Estado no meio urbano, e como tal nasceu entre grandes conflitos. Se por um lado se propunha a apresentar soluções inovativas que se aprofundavam no questionamento dos próprios mecanismos de formação do espaço urbano, por outro sofria um forte apelo por parte de pressões conservadoras para fornecer soluções capazes de conciliar, ao menos temporariamente, certos interesses conflitantes. Esta segunda linha de ação oferecia campo propício ao desenvolvimento de uma profissão predominantemente técnica, reservando ao político a definição dos problemas, prioridades e privilégios. Estabelece-se assim a dicotomia entre o planejar e o executar, que vai determinar no futuro o papel desempenhado pelo planejador no processo decisório de gestão das áreas urbanas.

I.2 - ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Conforme já foi observado, o planejamento urbano, como o entendemos hoje, teve sua origem associada ao advento da cidade industrial. Entretanto, pode-se identificar ao longo da história a existência de técnicos encarregados de projetar o traçado das cidades. Eversley⁶ ao analisar o papel destes técnicos, tentando definir que tipo de herança cultural eles legaram à nossa prática atual, conclui que, respeitando o modelo sócio-político predominante até o início do século XIX, seu trabalho se resumia, enquanto funcionário do Estado, em viabilizar o exercício das funções sócio-econômicas das elites detentoras de todos os privilégios. Após as grandes modificações ocorridas no século passado, houve um alargamento da atuação profissional do planejamento urbano, na medida em que o Estado se coloca na posição de provedor de serviços e regulador da ocupação. Entretanto, Eversley identifica um resquício da situação anterior, pois: 1) as obras grandiosas das monarquias pré-industriais fazem parte integrante do patrimônio cultural, e 2) o Estado, que agora gerencia o processo, continua privilegiando as elites.

Voltando vários séculos na história de nossa civilização, pode-se determinar que a origem do planejamento das cidades teve como fator condicionante a necessidade de se criar um habitat fortificado como proteção contra as constantes guerras de conquista. A grande parte das cidades da antiguidade e do período feudal se concentrava ao redor dos centros de devoção e dos palácios dos governantes, sendo cercadas por muralhas. Dentro desta concepção urbana, a tarefa do arquiteto-pla

nejador era criar um povoado compacto dentro dos limites murados e ao mesmo tempo permitir a existência de amplos espaços centrais para ocupação pelos governantes, funções religiosas e praças para reuniões de populares e cerimônias.

Por outro lado, a ocupação no resto da cidade se dava de forma espontânea, sem grandes preocupações quanto à saneamento e higiene, sendo as habitações da maioria da população mínimas, mal cheirosas e úmidas, e muitos dos escravos e servos viverem em sótãos, porões e pátios dos edifícios principais, ou abrigavam-se em verdadeiras tocas cavadas nas muralhas.⁷ Dentro desse quadro o desenho urbano tratava basicamente de alinhar uns poucos edifícios e dar-lhes uma ambiência agradável e digna.

No Renascimento, as cidades puderam expandir-se para fora dos muros, não sendo mais tão premente a ameaça de guerras entre os feudos. Esta circunstância, apesar de oferecer condições físicas ao desenvolvimento urbano, voltado para um melhor solucionamento da moradia das classes populares, não é acompanhado por mudanças estruturais nas relações sociais da época, que poderiam dar respaldo a uma proposição deste tipo. Ocorre apenas um alargamento dos privilégios da elite para uma nova classe de comerciantes e mercadores formadores de uma rica burguesia, que vão constituir-se no alvo das preocupações estéticas dos urbanistas. As cidades neste contexto, evoluem em dois segmentos estanques, o primeiro caracterizado pelo desenvolvimento de áreas residenciais para as elites e seus satélites e a criação dos espaços públicos como igrejas, mercados, a

ôpera e teatros, e o segundo pela ocupação desordenada e espontânea das piores áreas pelas classes menos privilegiadas.

Esta talvez excessivamente reduzida história da evolução das cidades serve entretanto para demonstrar que a herança cultural do arquiteto e planejador até o fim do século XVIII não contribuiu de forma positiva para prepará-lo para suas tarefas atuais, uma vez que não havia lugar na prática profissional para a preocupação com soluções coletivas, tanto para moradia quanto para a visão mais ampla da urbanização.

Eversley⁸ analisando o processo acadêmico de formação profissional do planejador, observa que os paradigmas apresentados como as grandes obras urbanas são aquelas cidades da Antiguidade Clássica até o Renascimento, ou seja, a visão das cidades dos ricos com seus palácios e monumentos, que embora de grande beleza, pouco representam como solução espacial para a cidade como um todo. De forma implícita estes valores são transmitidos através do sistema educacional, sendo o planejador levado a enaltecer essas imagens do passado a tentar reproduzir as grandes esplanadas e obras monumentais, sem que de pronto seja estabelecida a relação com o sistema social que propiciou aquele tipo de estruturação urbana. Nem sempre é lembrado que a tão decantada democracia ateniense excluía as mulheres, os gentios, os escravos e os estrangeiros.

Mesmo no planejamento urbano moderno, onde há lugar para maior preocupação social, vemos volta e meia exemplos nostálgicos de projetos suntuosos de edifícios públicos locali-

zados em imponentes esplanadas, construídos à custa de recursos que poderiam ser empregados em obras de maior alcance social como serviços de infra-estrutura. Obviamente não se pretende atribuir exclusivamente ao planejador a responsabilidade por um certo caráter elitizante que a prática profissional possui, pois há que se reconhecer a estrutura sócio-política que permite e incentiva essas características.

Somente no século XIX, com a revolução industrial, a urbanização e os movimentos populares é que se criaram as condições sócio-econômicas para a popularização das práticas do planejamento urbano. A cidade passa a desempenhar papel fundamental no processo de acumulação capitalista, sendo crucial o seu funcionamento harmônico e importante para as próprias elites que o planejador e o arquiteto ordenem e viabilizem a cidade como um todo, inserido num processo econômico, e não se voltem apenas para as moradias e o lazer dessas mesmas elites.

O desenvolvimento das urbanizações e dos movimentos sociais vai permitir que o planejador desenvolva uma consciência mais crítica em relação à sua prática profissional, sendo entretanto sempre difícil o exercício desta crítica e sua concretização, uma vez que o planejador continua inexoravelmente incorporado ao Estado e ao seu mecanismo de formulação de políticas.

I.3 - ANTECEDENTES IDEOLÓGICOS

Já vimos que dentro da doutrina liberal da primeira metade do século XIX, o planejamento urbano era inaceitável na medida em que representava uma intervenção do Estado sobre a livre iniciativa. Entretanto, as péssimas condições sanitárias derivadas da forma desordenada e densa de ocupação dos subúrbios das cidades industriais se constituía em flagrante evidência de que algo deveria ser feito pelo Estado em prol da melhoria da qualidade de vida das populações urbanas. Dentro deste quadro, as frequentes epidemias de cólera, facilmente identificáveis como conseqüentes da insalubridade reinante, foram o elemento catalisador das forças pró-intervenção, possibilitando que vencessem a resistência dos ditos liberais e conseguissem a aprovação de regulamentações quanto às condições das construções, garantindo um mínimo de salubridade e higiene.

Assim, tanto na Inglaterra quanto na França, já por volta de 1830, havia regulamentos quanto a proibições de ocupação dos porões para habitação, quanto a obrigatoriedade de construção de sistemas de drenagem nas vias públicas, construção de praças, banheiros nas unidades e outros, sendo que na França, em 1841, foi aprovada uma lei que garantia ao Estado o direito da desapropriação em benefício público, caracterizando, assim, uma das primeiras restrições à propriedade privada.

Simultaneamente a estas medidas puramente higiênicas, ligadas à proteção da própria vida da população, uma vez que as epidemias, embora grassassem principalmente entre os mais

carentes, também faziam suas vítimas entre as classes mais abastadas, havia um forte movimento reivindicatório entre as massas urbanas por melhores condições de vida. Neste sentido, Benévolo⁹ ao analisar as relações entre a política e o planejamento urbano, coloca que a prática posterior desta profissão foi fortemente condicionada pelo desenrolar dos acontecimentos políticos na luta pelo poder exercida pelas duas facções opostas.

Para os grupos de esquerda a intervenção nas questões urbanas era parte de uma questão maior de socialização dos meios de produção tendo por objetivo a eliminação da propriedade privada. O Manifesto Comunista, escrito em 1848, centrado no problema da impossível conciliação entre os interesses capitalistas e os da massa operária, evidenciou o problema central da propriedade privada e do poder. Na inauguração da Primeira Internacional em 1864, Marx, em meio a críticas contra as experiências do Socialismo Utópico, lança-se contra qualquer reforma parcial que enquanto realizada dentro do contexto do sistema capitalista só serve para legitimá-lo, não devendo portanto, ser considerada válida¹⁰.

Dentro desta concepção, as intervenções do Estado que não se propusessem a modificar as regras, mas apenas ordenar o caos e amenizar certas adversidades, eram duramente criticadas por aqueles revolucionários mais ortodoxos. Simultaneamente, as classes no poder haviam percebido o alto potencial revolucionário de certas reivindicações e reconheciam a correlação positiva entre uma eficiente política de prestação de serviços públicos e a estabilidade do regime. Reformas sociais, mesmo que propostas pela esquerda, se realizadas pelo governo con-

servador, contribuíam para aliviar as tensões sociais da massa operária nas áreas urbanas. Dessa maneira, datam desta época os grandes trabalhos de reformulação de Paris por Haussmann (1853-1869), assim como a generalização pela Europa da criação de um grupo de funcionários com atribuições técnicas bem definidas: melhorar as condições físicas dos principais centros industriais.

Resumidamente, pode-se colocar que haviam três correntes de pensamento orientando as atitudes de intervenção no urbano. Embora as três concordassem que algo deveria ser feito para a solução do problema, propunham caminhos diferentes. Os socialistas utópicos defendiam a reformulação das relações sociais a partir de uma nova ocupação espacial, os esquerdistas, porém, acreditavam que esta reformulação só seria alcançada pela socialização dos meios de produção, o que acarretaria reformas muito mais estruturais na organização do espaço. Por fim, os conservadores identificados com o Poder objetivavam a manutenção do "status quo" e visualizavam a intervenção do Estado no espaço urbano como uma forma de organizá-lo, aplacando certas reivindicações populares e viabilizando a perpetuação do regime.

Observa-se assim o crescimento, no grupo de ideologia conservadora, de um espírito filantrópico dentro dos princípios humanistas, justificando a melhoria das condições de vida da classe operária. Percebe-se ainda no corpo destas propostas reformistas a influência das proposições utópicas de Fourier e outros, no que concerne à disposição e características das construções e na forma de administração da população que deveria prevalecer numa cidade ideal. Não deve passar desapercibi-

do o personagem principal de Sue em "Les Misères das Enfants Trouvés" (1851) se caracterizar como o modelo do industrial guiado pelas idéias humanistas,

E. Sue, Les Misères des Enfants de 1851

"... O conjunto era administrado por uma cooperativa de 763 trabalhadores fundada pelo Conde Duriveau, um capitalista consciente, que renunciou seus direitos de patrão e capitalista e agora recebe uma parte das cotas da companhia igual à dos outros associados ... essa associação não é apenas uma excelente instituição, sob o ponto de vista moral, mas também uma excelente proposição para seu fundador, sob o ponto de vista de negócios."¹¹

Apresenta as mesmas características os personagens centrais da obra de Disraeli.

Pode-se portanto considerar que as questões levantadas pelos movimentos revolucionários em meados do século passado haviam sido definitivamente incorporados pelo poder conservador, havendo entretanto uma alteração na forma de atendimento. O planejamento urbano, no que representa um instrumento para a melhoria das qualidades de vida nas cidades, vai se caracterizar principalmente como assistencialista, guiado pelos princípios paternalistas do Estado. Ao profissional, incorpora

do à máquina da administração pública, é solicitado um comportamento estritamente técnico, desvinculado das questões políticas reservadas à alçada dos governantes.

Suas proposições quanto à legislação urbana proletária, etc., tentavam equilibrar as forças contraditórias de preservação dos direitos da propriedade privada e maximização do lucro com os interesses sociais e públicos, tentando, assim, respaldar-se na existência de um objetivo comum entre as várias classes sociais que eram definidas dentro da conceituação humanista.

Hausmann, como o prefeito renovador de Paris, vai personificar de forma magistral o planejador urbano técnico dentro do espírito conservador. Em seu discurso ao deixar a Prefeitura de Var, em 1850, afirmou desejar "unir dentro do modelo de lei e ordem, por meio da justa conciliação das opiniões decentes e imparciais, todos os homens inteiramente dedicados ao bem do país e aos princípios fundamentais sobre os quais toda sociedade é formada"¹². Hausmann sempre enfatizou os aspectos objetivos e técnicos do planejamento, afastando as conotações políticas, estabelecendo um modelo do planejador urbano como um trabalhador especializado que declina qualquer responsabilidade sobre a definição de objetivos, estando a serviço da classe dominante.

Na sociedade industrial as cidades se caracterizam por aglutinar as forças potenciais de instabilidade do sistema. A concentração de grandes massas populares urbanas a de-

mandar por melhores condições de vida, e os intensos fluxos de informação e mudança, propiciam a criação de situações de agudo conflito que podem facilmente ter repercussões em todo o país. É pois, do interesse do Estado, o apaziguamento dos conflitos e o controle sobre as forças que agem no meio social. Dessa forma seu comprometimento explícito com o encaminhamento de soluções para os problemas urbanos se apresenta como um forte elemento no jogo político de manutenção do poder e aliciamento do apoio das classes popular e média.

No encaminhamento destas soluções coloca-se entretanto ao Estado a dificuldade na definição de objetivos, em geral, apoiados pela comunidade, sendo neste particular de grande utilidade e conceituação esboçada pela ideologia humanista filantrópica, na medida em que esta defende um rol de condições mínimas a que todos os seres humanos deveriam ter acesso para que vivessem com um mínimo de dignidade.

Dentro desta linha de pensamento, o papel do planejador urbano seria restrito à programação da atuação pública nos serviços de infra-estrutura, transportes, etc., na definição de localização dos equipamentos urbanos, na preparação de novas áreas para a expansão urbana e, finalmente, a colaborar na definição de um conjunto de regulamentos para novas modificações, de forma a garantir sua habitabilidade mínima.

Na implantação deste conjunto de medidas urbanísticas, torna-se importante para o Estado o desenvolvimento de um processo de atendimento às reivindicações, desvinculado dos movimentos políticos, de forma a esvaziar suas colocações. Com

este objetivo é instituído um grupo de técnicos dentro da estrutura administrativa que assessora o Poder na gestão das áreas urbanas, segundo os mais elevados princípios de uma racionalidade técnico-científica que objetiva a defesa do "bem comum". Dessa maneira, as políticas formuladas pelo Estado ganham um cunho de inquestionabilidade, na medida em que são fruto de um processo racional e portanto isentas dos preconceitos e valores impostos por critérios mais subjetivos.

Dentro deste modelo de formulação de políticas o papel reservado ao planejador é eminentemente técnico, devendo trabalhar no sentido de viabilizar as políticas definidas no processo decisório do qual não participa. Uma vez que em sua prática profissional é absorvido pela estrutura administrativa do Estado, desempenhará mesmo que a sua revelis a função de interlocutor entre as colocações da comunidade e as políticas do Estado, canalizando para si as críticas que, muitas vezes, a este último deveriam ser dirigidas. A alienação política deste técnico pode até ser considerado proposital, na medida em que, uma vez que detém um conhecimento específico sobre as técnicas da gestão urbana e tem acesso a uma grande quantidade de informações, que poderia usar em benefício da comunidade, uma vez identificado com ela.

Ainda segundo Eversley¹³, um movimento conhecido como utilitarista, liderado por Jeremy Bentham, vai influenciar de maneira decisiva o planejamento urbano, por oferecer uma linha prática de atuação. Para Bentham, nenhuma lei, tradição ou situação se justificava a menos que representassem uma contribui

ção positiva à felicidade humana. A aritmética utilitária, como o posterior conceito de utilidade econômica, não representava a perfeição, mas sim a otimização dos recursos da sociedade. Os utilitaristas caracterizavam-se por serem eminentemente práticos, sendo seus dois principais pontos, a defesa de que: 1) as instituições antiquadas e irrelevantes deveriam ser eliminadas por estorvar o funcionamento uniforme da sociedade e 2) as áreas onde a legislação fosse deficiente devido às rápidas mudanças sociais deveriam ser prontamente preenchidas pela atuação do Estado. Defendiam a intervenção poderosa do Estado, que representava a razão e portanto deveria ter um poder decisivo sobre os vários indivíduos e as instituições. As colocações de Bentham vinham em resposta à inflamada retórica paroquial do Movimento Evangélico Humanista. Esse movimento tomou corpo entre a classe capitalista nascente que antevia a necessidade de certas reformas sociais como meio inclusive de viabilizar a continuação do sistema, por oferecer uma linha prática de atuação sem grandes questionamento filosóficos e ideológicos. Chadwick, um discípulo de Bentham demonstra bem estas características ao defender a intervenção do Estado na melhoria das condições de moradia dos trabalhadores argumentando que "era mais barato sanear a cabana úmida de um trabalhador, do que sustentar sua família após sua morte por bronquite"¹⁴. Dentro desta concepção, os utilitaristas defendiam reformas sociais, até o ponto em que contribuíam para o crescimento da produtividade do trabalhador e a eficiência do regime como um todo sem nunca advogar qualquer mudança estrutural nas relações de produção.

Em meio às várias correntes ideológicas do fim do século XIX, pode-se dizer resumidamente, que os movimentos populares revolucionários foram os elementos catalisadores para o início do planejamento urbano, que os movimentos filantrópicos e humanistas forneceram subsídios para a ideologia das classes dominantes com relação à intervenção no urbano e que o movimento utilitarista forneceu a base metodológica.

Já no fim do século XIX, a atitude generalizada com relação ao planejamento urbano era de considerá-lo quase que prioritariamente uma solução administrativa objetivando alcançar a ordem, a limpeza, a conquista de áreas verdes para a prática de esportes, a propriedade da moradia e outros valores almejados pelas elites, que eram impostos às massas na crença de que cabia àquelas a decisão, uma vez que o proletariado não tinha condição de auto-governar-se.

Apesar de muitos desses conceitos persistirem na ideologia das classes dominantes explícitas nos programas de atuação propostos pelo Estado, e também de certa forma transparecer nas propostas de muitos planos diretores e outros documentos, pode-se considerar que no início do século XX dois ingleses tiveram uma influência decisiva na democratização da prática do planejamento¹⁵. Ebenezer Howard e Patrick Geddes defendiam cada um a seu modo, um maior igualitarismo nas soluções urbanas propostas e uma maior abertura do processo decisório com a inclusão da população.

Howard era tipógrafo, e pode-se considerar um so

ciólogo auto-didata que, vindo da pequena burguesia, advogava principalmente o direito da população em determinar a administração e configuração de seu ambiente e de que a administração pública fosse eleita diretamente pela população local.

Geddes, que teve seu primeiro livro publicado em 1915, era botânico e zoólogo, originário de família abastada e advogava que a solução para os problemas urbanos só seria alcançada através da união do planejamento técnico às ciências sociais. Considerava que o planejamento urbano não devia ater-se apenas ao traçado das vias e às condições das edificações, mas promover uma adaptação do meio ambiente físico como um todo às exigências mutáveis da sociedade. Geddes tinha por hábito promover seminários entre as comunidades urbanas, numa tentativa de sensibilizar a população por seus ideais e tentar detectar diretamente suas necessidades e aspirações, expressando um profundo desdém pelos planejadores que, como Haussmann não davam prioridade absoluta ao povo, advogando em vez disso que a cidade devia se adaptar às suas exigências, sendo o papel do planejador viabilizá-las.

Obviamente, estas proposições sensibilizaram vários profissionais e modificaram em certos aspectos sua atuação, mesmo enquanto instrumentos do Estado, principalmente por colocarem o planejador mais a serviço da população que das classes no poder, mais ingenuamente talvez subestimaram o poder do Estado de fazer prevalecer suas posições, uma vez que detinham o poder de priorizar políticas e os meios materiais financeiros de executá-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPÍTULO I - DISCUTINDO AS ORIGENS DO PLANEJAMENTO URBANO MODERNO

1. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda - "Novo Dicionário da Língua Portuguesa". Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1975.
2. ANDRADE, Luis A.G. Ventura - "Planejamento: Reflexões sobre uma Experiência Estadual". In Antonio Octavio Cintra e Paulo Roberto Haddad. Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1978.
3. LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975.
4. BENÉVOLO, Leonardo - "The Origins of Modern Town Planning". London, Routledge and Kegan Paul, 1967, p. 11.
5. Ibid, p. 34.
6. EVERSLEY, David - "El Planificador en la Sociedad". Madrid, Inst. de Estudios de Administracion Local, 1976, 408p.
7. Ibid, p. 52.
8. Ibid, p. 55.

9. BENÉVOLO, *ibid*, p.105.
10. *Ibid*, p. 120.
11. SUE, E. - "Misères des Enfants Trouvés". In Leonardo Benévolo, *ibid*, p.112.
12. HOUSSAYE, A. - "Les Confessions: Souvenirs d'un demi-siècle 1830-80", Paris 1885. In Leonardo Benévolo, *ibid*, p. 19.
13. EVERSLEY, *ibid*, p. 60.
14. *Ibid*, p. 65.
15. *Ibid*, p. 100.

CAPÍTULO II

O PLANEJAMENTO NO BRASIL

II.1 - INCORPORAÇÃO DA PRÁTICA DO PLANEJAMENTO

Obviamente, uma análise extensiva e abrangente do que se constitui a experiência brasileira em planejamento ultrapassa em muito os objetivos deste trabalho. Pretende-se, isto sim, apresentar como se desenvolveu esta prática, de que maneira tradicionais mecanismos de gestão política a absorveram e até que ponto atingiu objetivos a que se propôs.

Como poderemos observar no decorrer deste capítulo, o conceito de planejamento foi sendo incorporado ao processo de administração pública, pela real possibilidade que apresenta de oferecer um programa racional de atuação do poder público, a caminho do desenvolvimento. Objetivando a superação dos pontos de estrangulamento, bem como a dinamização de setores considerados propulsores deste processo, o planejamento tem assumido um caráter imperativo e centralizador do poder na mão da União, exigindo que os demais níveis de hierarquia administrativa se adaptem às suas determinações para obtenção de recursos e favores indispensáveis à sua gestão.

A participação democrática da sociedade civil na

elaboração de propostas contidas nos documentos — Planos — que se nunca se dá de forma direta já que os canais de representatividade têm esbarrado com muita resistência em nosso país. Assim pode-se considerar que ao contrário de outros países onde o planejamento se caracterizou mais recentemente como mais um canal de expressão das reivindicações comunitárias, com a institucionalização da participação no processo de associações de moradores, associações de classes, sindicatos e outros grupos, aqui esta prática se caracterizou pela centralização e imposição dos objetivos de uma tecnocracia, resultando na estatização da prática do planejamento e o distanciamento entre a estrutura formal centralizada de produção de Planos e vida sócio-política da nação.

Dentro desta estrutura são inúmeros os problemas de implementação, decorrentes da dificuldade de compatibilização das propostas de uma estrutura central com o sistema federalista sendo este problema mais agudo no nível municipal que se encontra mais próximo da população, bem como vinculado de forma mais estreita a uma dimensão espacial.

Não obstante o caráter centralizador e imperativo dado à prática do planejamento, alguns de seus documentos mais significativos foram de certa forma dirigidos para a tentativa da difícil conciliação entre interesses conflitantes de diferentes classes sociais, explicitando a dimensão política da prática do planejamento.

Apesar destes aspectos, o planejamento hoje é ponto integrante do mecanismo de gestão pública, o que sugere uma análise de sua evolução.

II.1.1 - PLANEJAMENTO OCASIONAL - 1827-1939

Jorge G. da Costa¹ em seu livro sobre o planejamento governamental no Brasil, ao analisar as suas fases classifica que até 1939 o governo brasileiro desenvolvia um planejamento ocasional, caracterizado pela falta de continuidade com que a administração tratava de problemas crônicos, a exigir uma ação mais constante.

A primeira manifestação da intenção de submeter as ações do governo a um planejamento se manifesta através dos orçamentos da União, prática esta que teve início em 1827.

Paralelamente a esta prática, certos aspectos da administração pública que demandavam uma ação mais sistematizada foram objeto de tentativas de planificação. A preocupação com a integração nacional e a interiorização do desenvolvimento deu ensejo ao Sistema Nacional de Viação criado pelo Decreto nº 524 de 26.06.1890² responsável pela elaboração do Plano Geral de Viação. Edson Passos, em seus trabalhos sobre o assunto, faz menção a uma série de outras tentativas entre 1869 e 1882 de elaboração de planos de viação com o mesmo objetivo. Porém, somente em 1934 será elaborado um novo Plano Geral de Viação Nacional³, já com uma estrutura que permitia a ação sistematizada do poder pú

blico neste setor.

Outros aspectos setoriais, visando o estímulo a certas atividades econômicas, ou a solução de certas problemáticas regionais deram origem a tentativas de planejamento de certas medidas, como é o caso da Amazônia e a economia da borracha com a criação em 1912 da Superintendência da Defesa da Borracha, ou o problema das secas no Nordeste com a criação, em 1909, por Nilo Peçanha da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas⁴.

As sucessivas Constituições Brasileiras revelam uma preocupação dos governantes em planificar sua atuação, prevendo as vezes a criação de órgãos com atribuições específicas, outras vezes fixando planos e dotações de orçamento. Isto se torna claro num resumo destas principais intervenções:

Constituição de 1891:

- Art. 3º reserva uma área, não demarcada no Plano de 14.400 Km² para o estabelecimento da futura Capital Federal.

Constituição de 1934 - Apresenta vários exemplos de vinculação das ações governamentais a planos e diretrizes:

- Art. 5º item IX - estabelece o plano nacional de viação férrea e estradas de rodagem.
- Item XV - organiza um órgão de defesa permanente contra os efeitos da seca.

- Art. 150º - determina a fixação de um plano nacional de educação compreendendo o ensino de todos os graus e ramos.
- Art. 16º - elabora um plano de reconstrução econômica nacional.

Constituição de 1946 - onde 14 artigos são reservados a definir implícita ou explicitamente a obrigação governamental de planejar suas ações, o que reflete as aspirações nacionais no momento e o estágio do planejamento no Brasil.

- Art. 5º - item X - estabelece o plano nacional do carvão.
- Art. 199º - define que na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União aplicará por no mínimo 20 anos consecutivos, a quantia não inferior a 3% da sua renda tributária.
- Art. 205º - Institui o Conselho Nacional de Economia, e no seu parágrafo 2º define sua atribuição de estudar a vida econômica do país e sugerir aos órgãos competentes as medidas que considerar necessárias⁵.

Não se pode considerar que neste período o planejamento tenha constituído um importante instrumento de assessoramento à tomada de decisão, caracterizando-se mais como experiências isoladas, aplicadas a setores bem definidos da vida nacional, ou vinculadas ao trato de problemas específicos. O

processo político de tomada de decisão predominante era caracterizado pelo *laissez-faire*, com praticamente nenhuma intervenção do Estado no direcionamento da vida sócio-econômica da nação.

A Constituição de 1946, mencionada acima, já representa um estágio mais sofisticado do planejamento brasileiro, quando o Estado se engaja numa série de tentativas de tentar dar um caráter mais abrangente à sua ação sobre os problemas brasileiros, e começa a vislumbrar o planejamento como um efetivo instrumento vinculado ao processo decisório.

II.1.2 - PRÉ-HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO MODERNO - 1940-1954

A década de 40 marca o início das primeiras experiências brasileiras em planejamento econômico e social, com o claro objetivo de racionalizar de forma abrangente as ações do Estado no sentido de promover o desenvolvimento do país.

A década anterior marcou um período de grandes alterações internas na estrutura sócio-política da Nação, já que, a partir da Revolução de 30, um novo equilíbrio de forças se colocava no poder. A oligarquia agrária foi de certa forma afastada, e o governo passa de forma mais direta a representar os interesses de uma classe média burguesa, principalmente localizada nas áreas urbanas e fortemente vinculada à opção da industrialização. O processo de urbanização, já então significativo, concentrava nas áreas urbanas um contingente populacional seguioso por empregos e reformas sociais, muitas vezes a-

presentando suas reivindicações em manifestações tumultuadas e conflituosas. Era portanto, necessário dar um redirecionamento às prioridades do governo, a fim de que se criasse um campo favorável à industrialização e à implantação de reformas sociais, capazes de propiciar uma conciliação entre os vários interesses nacionais. O Movimento Revolucionário de 30 não significou uma mudança radical da estrutura do poder, apenas alterou esta estrutura, forçando uma composição mais ampla com a inclusão de classes até então alijadas.

Nesta ocasião, o planejamento surgiu como um instrumento válido de apoio à ação política por duas razões: 1) havia internacionalmente uma atitude favorável a esta prática e o Brasil, como contrapartida de financiamentos externos, absorveu este conceito e, 2) politicamente era útil dispor de um árbitro técnico, supostamente desvinculado das pressões políticas dos vários grupos, entre estes e o Estado.

Surgem assim neste período os acordos de cooperação técnica com os Estados Unidos sendo o primeiro a Missão Cooke (1942-43); seguidos do Simonsen (1944-45); a Missão Abink (1948); e a Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953)⁶. Os relatórios e planos (Plano Salte 1950-54 foi elaborado pela Missão Abink) fruto destes acordos não chegaram a ser implantados efetivamente, uns por não apresentarem propostas concretas, outros devido a contingências políticas, mas mesmo assim representavam um passo importante no caminho da incorporação do planejamento ao processo decisório, principalmente por terem identificado diversas inter-relações entre diversos setores da atividade econô

mica brasileira.

Este período é também caracterizado por passos definitivos no caminho da intervenção do Estado na vida sócio-econômica da nação e da institucionalização do planejamento, com a criação pela Constituição de 46 do Conselho Nacional de Economia, visando dar continuidade e abrangência ao planejamento, e a criação em 1952 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE, decorrente da proposta contida no relatório da Comissão Mista Brasil-EUA, que passa a ter um papel decisivo na orientação do processo de industrialização brasileiro.

É nesta fase que se estabelece a estreita vinculação entre o planejamento e a intervenção do Estado, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico via a industrialização, e também se define o caráter impositivo das intervenções do Estado, tendo por respaldo o planejamento. O processo democrático estava seriamente comprometido, não havendo canais formais de reivindicação, levando a que os objetivos dos Planos refletissem as aspirações das classes dominantes, e a que o caminho escolhido de conciliação entre os interesses antagônicos, fosse a inserção do operariado urbano ao processo desenvolvimentista, através da legislação trabalhista e outras medidas como a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões de várias categorias profissionais.

II.1.3 - PROGRAMA DE METAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS (1954-64)

O processo de planejamento iniciado no período passado tinha permitido a formação de um quadro de profissionais gabaritado a imprimir um caráter mais consequente a esta prática, e entre 1953-55 o Grupo Misto BNDE-CEPAL (Comissão Econômica Para a América Latina) realizou uma série de trabalhos sobre a economia brasileira que vão se constituir em grande subsídio à elaboração do Programa de Metas do Governo Kubitschek (1956-61), que segundo Celso Lafer⁷, pela complexidade de suas formulações e pelo impacto alcançado, se caracteriza na primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil.

Dada a importância do Programa de Metas, tanto a nível da efetiva incorporação do planejamento como instrumento de gestão, como a nível do conteúdo de suas proposições para o futuro desenrolar dos fatos no país, cabe-nos analisar um pouco mais detalhadamente os motivos que levaram à sua realização e ao sucesso de sua implantação.

À época das eleições de Kubitschek, o Brasil vivia momentos cruciais de sua história. De certa forma as propostas da Revolução de 30 haviam se esgotado, isto é, chegou a um ponto de estrangulamento. O país já possuía as principais condições para entrar numa fase de industrialização, traduzidas em investimentos em infra-estrutura econômica, na formação de um pequeno, mas sólido mercado interno (concentrado nos grandes

centros urbanos), e na existência de uma massa popular urbana capaz de ser recrutada para o trabalho nas indústrias, construção civil, etc. Associada a estes fatos havia uma poderosa corrente de pensamento fazendo a apologia do caminho do desenvolvimento através da industrialização.

Porém, o Brasil vivia uma situação de crise: a política liberal do Governo Dutra havia esgotado as divisas, acumuladas no período da Guerra, em importações basicamente para sustentar o consumo dos grandes centros, que pouco adicionavam ao processo econômico; havia ainda desemprego e distúrbios sociais. A participação política da população tinha aumentado consideravelmente: segundo pode-se observar, no período de dez anos entre os censos de 1950 e 60, a proporção do votantes entre a população passou de 13,4% para 17,7%⁸, votos estes que se concentram nas áreas urbanas, abrangendo uma população mais organizada na sua demanda de mais empregos e melhores condições de vida. Esta situação exigia um novo comportamento dos políticos, que passaram a necessitar do voto das massas, sem prescindir do apoio das elites, que os manteria no poder.

Assim, o caminho para a solução da crise visto por Kubitschek era a industrialização de substituição às importações, traduzido no planejamento setorial dos pontos de estrangulamento, concentrando sua atuação nas áreas de energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Esta visão política permitiu uma conciliação dos vários interesses determinantes na época pois, em primeiro lugar, era oferecido um caminho ao desenvolvimento, com a ampliação do mercado de trabalho e segundo, permitia-se que parte considerável dos recursos orça

mentários da União pudessem ser alocados através dos tradicionais mecanismos clientelistas do sistema, conseguindo assim apoio generalizado à sua implementação.

No tocante à implementação de medidas que possibilitassem a consecução dos objetivos do Plano de Metas, optou-se por se criar uma estrutura administrativa paralela à administração pública, eliminando assim a resistência às novas medidas do setor tradicional. Os Grupos Executivos criados então foram fundamentais pela agilidade com que controlavam a execução das metas propostas e permitiam uma ação direta sobre as zonas de incerteza, isto é, aqueles aspectos capazes de comprometer o sucesso da implantação, como por exemplo a oferta de tecnologia ou a captação no exterior de recursos financeiros.

Após o Programa de Metas, um exemplo bem sucedido de tradução dos interesses nacionais através do planejamento, estava consolidada a aceitação de sua eficácia como instrumento de auxílio ao processo decisório político, mas demonstrada também sua limitação como mecanismo de se conseguir um equilíbrio permanente entre as reivindicações das várias classes sociais, mesmo assim, nenhum outro plano posterior conseguiu atingir tão plenamente seus objetivos.

O Plano Trienal do Governo Goulart teve seu desenvolvimento abordado pela Revolução de 1964, e os Planos elaborados pelos sucessivos governos desde então refletem o exercício da tecnocracia, desvinculados de condicionantes sócio-políticas da população, visto que os canais de representatividade e reivindicação sofreram sérios ataques neste período che-

gando até a ser temporariamente suprimidos. Assim a análise do planejamento como fruto de decisão política e como instrumento auxiliar à gestão pública na conciliação dos vários interesses em jogo está comprometido a nível global, pelo excessivo centralismo que caracterizou a administração pública a partir de 1964.

II.1.4 - O SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO (1964 -)

Conforme vimos anteriormente, os primeiros passos para a estruturação em caráter permanente do planejamento teve por base a criação do Conselho Nacional de Economia em 1946, que deu lugar ao Conselho de Desenvolvimento do Governo Kubitshchek, criado em 1956. Este último foi responsável pela elaboração do Programa de Metas, e teve atuação decisiva na sua implementação, coordenando a atuação dos vários Grupos Executivos e colocando-se assim no centro do processo decisório, quanto à política econômica.

A partir daí a estrutura de planejamento governamental foi-se tornando complexa não deixando nunca de existir um órgão central, diretamente ligado ao Presidente, vinculado ao planejamento.

Assim, em 1961 o Governo Quadros criou a Comissão de Planejamento Nacional e o Governo Goulart em 1962, instituiu o Ministério Extraordinário para o Planejamento, ocupado por Celso Furtado que em 1963 foi substituído pelo Escritório de

Coordenação do Planejamento Nacional, adjunto à Presidência.

Este período tumultuado da vida política nacional, reflete-se no planejamento, que tem sua estrutura alterada quase que anualmente, seguindo-se uma sucessão de propostas de planejamento que não chegam a ser implantadas, sendo o exemplo mais significativo desta fase o Plano Trienal. Este Plano, com suas propostas de "reformas de base" nos setores de educação, sa úde, etc., que antes eram apenas marginalmente abordados, tenta angariar o apoio político das massas urbanas ao Governo Goulart, ao mesmo tempo em que tenta propor uma série de medidas de controle da inflação, por definição, impopulares, para satisfazer de certa maneira as exigências da ajuda financeira externa.

Assim, as propostas do Plano continham uma tentativa de conciliação, através de um instrumento técnico, de interesses conflitantes das diferentes classes sociais, o que evidenciava seu caráter político.

Deve-se ainda observar que a partir da Carta de Punta Del Este, em 1961, e a constituição da Aliança para o Progresso^a, colocam-se os países em desenvolvimento na contingência de elaborar planos de desenvolvimento econômico, como forma de recorrer à ajuda financeira externa, disposta a só liberar recursos vinculados aos programas estabelecidos nestes planos. Ficava assim explicitado que as instituições de ajuda externa, lideradas pelos Estados Unidos, reconheciam que a intervenção planejada do Estado na economia representava uma garantia a seus investimentos, sendo portanto importante fortalecer o núcleo cen

tral de planejamento.

Celso Furtado, no Plano Trienal, propôs um processo pelo qual a agência central de planejamento obrigaria a administração federal a se submeter a um rigoroso esquema de ação planejada, do qual o "Orçamento Programa" seria a peça chave. Entretanto, este esquema transformava o Ministro do Planejamento num super ministro, com mais poderes até que o próprio Presidente, o que impediu, na época, a apreciação de tal proposta.

Somente após o movimento revolucionário de 1964 é que estabeleceu-se um clima político favorável à implantação de um sólido núcleo central de planejamento. Havia a intenção, por parte dos militares no poder, de desvincular a prática de formulação de políticas das práticas clientelísticas populistas, desmontando as bases que serviam de apoio aos políticos, sendo portanto, imperioso emprestar um caráter técnico ao processo político, tendo por instrumento o planejamento. Com esta inspiração, o Decreto nº 53.914 de 11.05.64¹⁰ cria o Ministério do Planejamento que substitui todas as outras comissões e órgãos afetos a esta prática, assim como a Comissão da Aliança para o Progresso (COCAP). Entre as suas atribuições, o novo ministério de veria "coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos de administração pública, entidades paraestatais, sociedades de economia mista e empresas subvencionadas pela União"¹¹ bem como tornar-se responsável pela elaboração e execução do Orçamento Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades paraesta -

tais, de economia mista e subvencionadas pela União¹². Dessa forma o Ministério pode obrigar toda a administração a empenhar-se no planejamento das respectivas atividades.

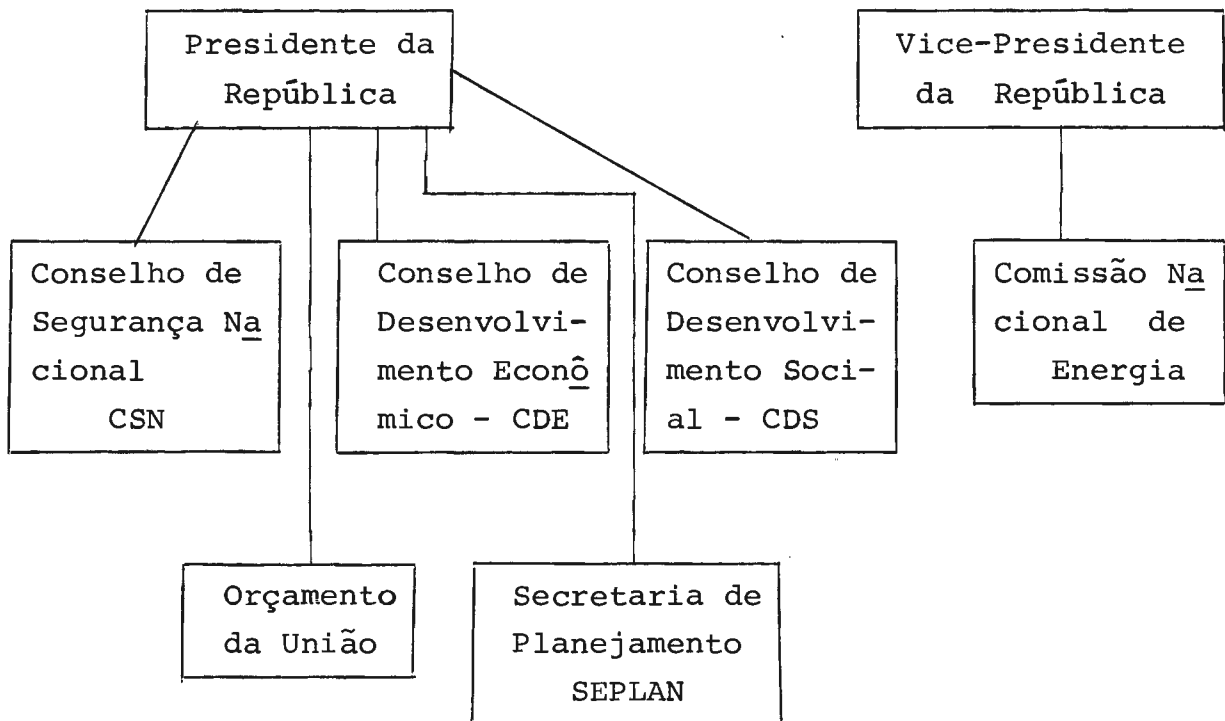
Após sucessivas tentativas de aprimoramento da estrutura formal de planejamento em 1967, 1972 e em 1974 após a criação do Sistema Federal de Planejamento instituiu-se a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, adjunta da Presidência com seu titular tendo assento no Conselho de Desenvolvimento Econômico e no Conselho de Desenvolvimento Social, os dois órgãos que juntamente com o Conselho de Segurança Nacional constituem o núcleo central formulador de políticas no Brasil. Atualmente, o Sistema Central de Planejamento e Coordenação Econômica e a SEPLAN têm a seguinte estrutura (Vide figuras II-1 e II-2).

A estrutura formal de planejamento montada a partir de 61 foi responsável pela elaboração dos inúmeros planos, a saber:

- Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico (1963-64)
- Plano de Ação Econômica do Governo (1964-66)
- Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-70)
- Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-72)
- I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (1972-74)
- II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975-79)¹³

FIGURA II-1

SISTEMA CENTRAL DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA

COMPOSIÇÃO DO CDE

- Presidente da República (presidente)
- Ministro da Fazenda
- Ministro da Indústria e do Comércio
- Ministro da Agricultura
- Ministro do Interior
- Ministro Chefe da SEPLAN
- Outros ministros quando convocados.

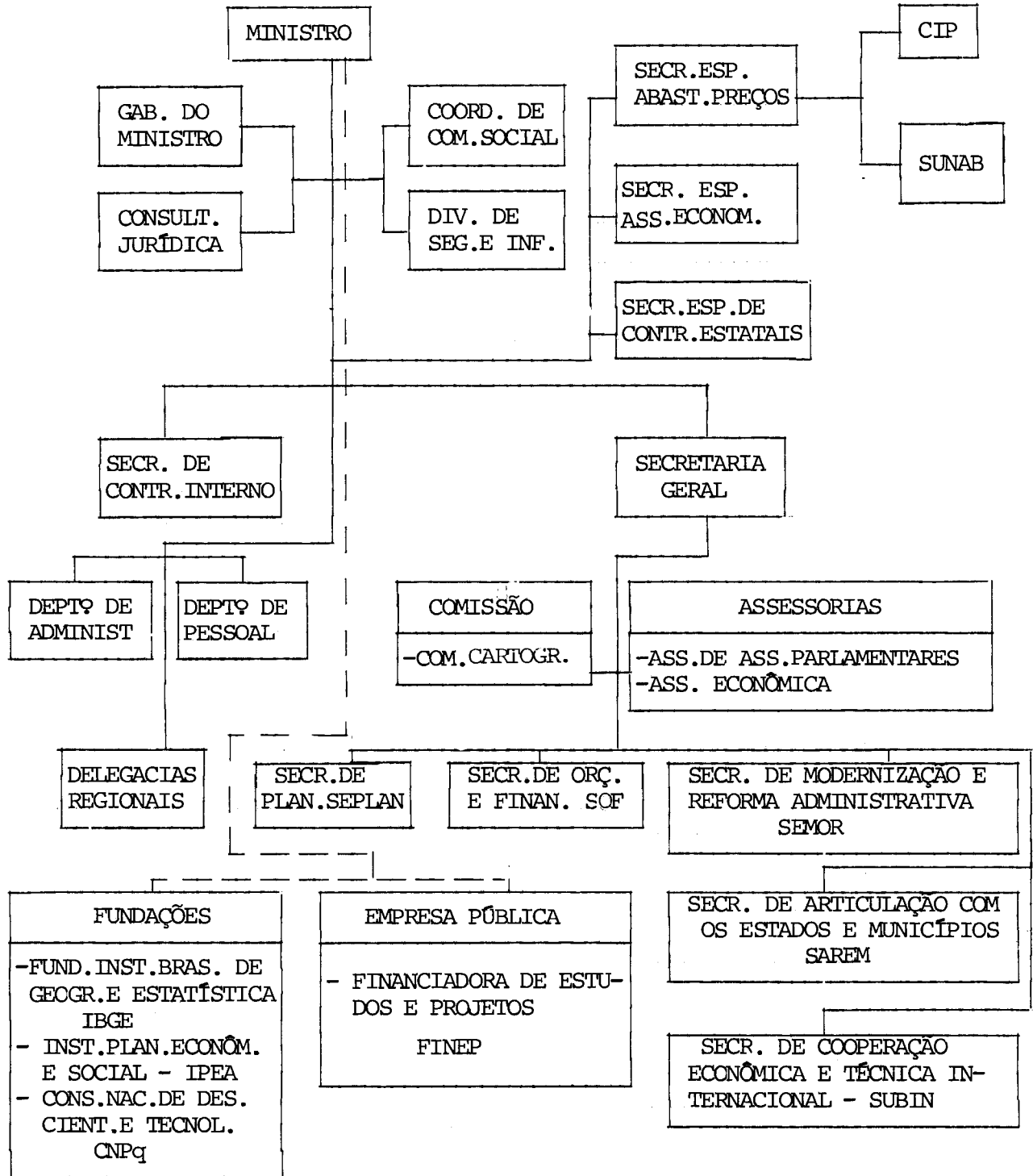
COMPOSIÇÃO DO CDS

- Presidente da República (presidente)
- Ministro da Educação e Cultura
- Ministro do Trabalho
- Ministro da Saúde
- Ministro do Interior
- Ministro Chefe da SEPLAN
- Outros ministros quando convocados.

FONTE: R.C. Albuquerque "Planejamento de Governo no Brasil" -

Em Boletim Econômico do IPEA - jan. 1975.

FIGURA II-2
ORGANOGRAMA DA SEPLAN



II.2 - PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

A partir da criação do SERFHAU na década de sessenta, tem se realizado no Brasil, a nível governamental, um esforço consciente de incorporação do planejamento ao processo de gestão das áreas urbanas. Sob a orientação deste órgão, foi elaborada uma grande quantidade de planos locais que objetivavam tratar as questões urbanas de forma abrangente, integrando os aspectos sociais, econômicos e físicos formadores do espaço urbano. Entretanto, sob o ponto de vista da realidade municipal, estes documentos não representaram uma efetiva contribuição, pois sua grande maioria não chegou a ser implantada.

Considerando-se ainda que o SERFHAU tinha também por atribuição a definição de uma Política Urbana Nacional, que definisse o modelo de atuação do poder central nas cidades e coordenasse a ação dos vários órgãos setoriais e regionais, tais como o BNH, SUDENE, DNOS e outros que por sua atuação influenciaram de forma decisiva a conformação da estrutura das cidades, tanto nos seus relacionamentos intra como inter-urbanos, pode-se dizer que este órgão não logrou preencher seus objetivos até sua extinção.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, vinculado ao Ministério do Interior, criado na década de setenta, herdou esta última atribuição do SERFHAU sendo que até o momento ainda não teve uma atuação efetiva neste setor. Com a extinção do SERFHAU, o papel de incentivar o planejamento, a nível municipal foi de certa forma absorvido pelos governos es-

taduais, que através das secretarias de planejamento, órgãos de coordenação das regiões metropolitanas ou de assistência aos municípios, tem incentivado a elaboração de planos municipais.

Entretanto, a nível municipal se observa um descompasso entre as propostas do planejamento e o processo decisório que se caracteriza por ser casuístico e orientar-se pela prática clientelista no processo de formulação de políticas. Entre as muitas razões apontadas para esta situação ressaltamos a falta generalizada de recursos a nível municipal que limitam extremamente o horizonte do planejamento e a ação dos órgãos federais e estaduais, que atuam na área urbana, sem considerar os planos locais e as externalidades de seus investimentos na área. Recentemente a PETROBRÁS decidiu implantar em Macaé, no Estado do Rio de Janeiro, um terminal marítimo de apoio às plataformas de petróleo em Campos, deslocando para aquela cidade um significativo contingente de empregados, sem considerar as consequências negativas que esta política teria sobre o mercado imobiliário, ou de sobrecarga dos serviços de infra-estrutura, ou ainda a poluição despejada na principal praia da cidade. Embora estas considerações sejam da maior importância para a compreensão dos entraves do planejamento urbano, a proposta aqui é estudar a dinâmica do sistema como um todo, tentando definir de que maneira o técnico em planejamento pode manipular o conjunto de forças políticas inter e intra-urbanas, objetivando abrir uma perspectiva de maior efetividade ao processo. Assim, esta seção se dedica a um rápido levantamento das tentativas de incorporação da prática do planejamento urbano à administração municipal.

O início da urbanização no Brasil na época colonial se deu principalmente de forma espontânea, reproduzindo nas principais cidades da época, a organização espacial da metrópole portuguesa. Quando da transferência da Corte de Portugal para o Rio de Janeiro, então já capital da colônia, ocorreram certas intervenções no urbano de forma esporádica, no sentido de criar espaço e adequar a cidade a seu novo status, caracterizada pela desapropriação pela Coroa de residências para alojar os membros da Corte. Posteriormente, o Rio de Janeiro, se constituindo no centro urbano mais populoso do país e consolidado no seu papel de capital da República, sofre um intenso processo de reformulação espacial com o objetivo de abrir novas áreas à expansão urbana, sendo executadas obras de saneamento e de abertura de novas vias de circulação. Desta fase podemos citar as obras de Pereira Passos, então Prefeito, de saneamento da área onde hoje é a Avenida Beira Mar e de início do desmonte do Morro do Castelo, já por volta do início do século XX.

A partir deste período, são realizadas obras de cirurgia urbana, como os sucessivos aterros das Praias do Flamengo e de Botafogo, com o material retirado da continuação do desmonte do Morro do Castelo, a abertura da passagem para Copacabana e os aterros da área marginal à Lagoa Rodrigo de Freitas.

Por ocasião das obras de remodelação do centro do Rio de Janeiro, que incluíram as áreas à volta do Morro do Castelo, caracterizado como um dos locais de ocupação mais antiga da cidade, foi posta abaixo uma série de construções usadas como cortiços e casas de cômodos, ocupadas por uma popula

ção de baixa renda. Criaram-se assim problemas de realojamento para aquela população, o que se constituiu num dos primeiros exemplos de renovação urbana, sendo acompanhado por todas as consequências negativas que este tipo de empreendimento traz para a população diretamente envolvida.

Observando que as obras e remodelações de maior vulto ocorriam no Rio de Janeiro, então capital da república, nos outros centros urbanos do país também ocorriam intervenções de menor monta no urbano, por parte dos órgãos de administração pública, visando a implantação dos serviços mínimos de infra-estrutura e de abertura de novas vias de comunicação.

A intervenção urbana então, até por volta da década de 50, vai se caracterizar como um processo exercido pelas secretarias de viação e obras públicas, em tentativas de dar ordem ao contorno espacial das cidades, primeiramente preocupadas com os aspectos estéticos e de salubridade, atuando principalmente à retaguarda do processo de urbanização e conquista do espaço, realizado de forma espontânea e desordenada pela população e atividades produtivas. Neste contexto, a atuação destes órgãos se limitava a tentar solucionar as consequências, não tendo nenhuma condição ou intenção de atuar sobre os fatores causadores.

Como um dos melhores exemplos do que seria o trato com a problemática urbana nesta fase, temos o "Plano de Remodelação e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro", executado pelo planejador francês Agache entre 1927 e 1930, na época da

administração de Antonio Prado Júnior¹⁴. Este documento que ficou conhecido como o Plano Agache não chegou a ser inteiramente implantado, embora algumas de suas sugestões tenham sido incorporadas por planos e documentos posteriores. Entretanto, dentro da ótica deste trabalho, seu principal aspecto negativo é o quase total descaso pelas condições sócio-econômicas que moldam a configuração do espaço urbano e sua preocupação quase que exclusivamente estética, que aliás, caracteriza uma fase do planejamento urbano no Brasil e no mundo: arquitetos e engenheiros visando apenas uma ordenação volumétrica das edificações e planimétrica das vias de circulação, procurando assim obter conjuntos complementados por jardins e parques decorativos. Helio Modesto¹⁵ considera esta fase identificada com o tipo de urbanismo executado no fim do século XIX e início deste século pela escola francesa, que buscava grandes efeitos de composição e perspectiva.

Neste mesmo artigo, datado de 1959, Modesto de certa forma defende o que viria ser a seguinte fase do planejamento urbano no Brasil, aquela dos Planos Diretores e do Planejamento Integrado, disseminado por todo o território nacional pela ação posterior do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, criado em 1965. A defesa de Modesto expressa claramente o forte preconceito que caracteriza esta fase: "no desempenho de suas tarefas, encontram os urbanistas, problemas e limitações que são comuns a todos os que estudam... Participação pessoal dos Prefeitos nas decisões técnicas em matéria de urbanismo, assim como das Câmaras Municipais na iniciação de projetos de leis reguladores de fenômenos urbanísticos, prejudicando

a unidade e coerência das proposições dos planos, pela substituição de critérios técnicos por critérios meramente políticos" ¹⁶.

Ao apresentar o fator político como um entrave ao pleno exercício do planejamento, Modesto está apenas tornando explícita toda uma maneira de pensar que tenta colocar o planejamento urbano como o único elemento puro dentro de seu valor científico, que procura o bem através do racional, não se deixando influenciar por valores ditos políticos. Expressa assim, a conotação negativa atribuída a estes últimos, como sendo aqueles objetivos guiados por interesses menores de proveito próprio, em contrapartida aos nobres interesses da comunidade. O planejamento estaria então acima do bem e do mal, sendo a expressão pura do melhor fruto do pensamento racional-científico.

O movimento revolucionário de 1964 vem de certa forma confirmar esta tendência esboçada já em 59 por Modesto. Contrapondo-se às práticas populistas de formulação de políticas e visando dar uma maior eficiência à administração pública, o regime instaurado objetiva que os programas e políticas sigam uma racionalização técnica, retirando dos políticos o poder de influenciar a formulação de políticas. Segue-se um esvaziamento do Legislativo e a transformação de cargos eletivos em cargos de nomeação, como os Governadores dos Estados e os Prefeitos das principais cidades. A Reforma Tributária de 1967 trouxe o efetivo controle dos orçamentos estaduais e municipais pela União. Neste quadro ocorre um fortalecimento do Planejamento Central na coordenação do esforço para o desenvolvimento.

No campo do planejamento urbano esse esforço de eficiência racionalização levaria à criação do Banco Nacional de Habitação - BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU pelo decreto 4.380 de 1965. Dentre as muitas atribuições do SERFHAU, este órgão deveria:

- prestar assistência aos Estados e Municípios na elaboração de Planos Diretores;
- estabelecer normas técnicas para elaboração de Planos Diretores.

Posteriormente, o Decreto nº 59.917 de dezembro de 1966 regulamentou as funções do órgão: a elaboração e coordenação de políticas nacionais de planejamento local integrado. Caberia assim ao SERFHAU a integração horizontal, isto é, o planejamento integrado das variáveis sociais, econômicas e físicas dos municípios, bem como vertical, ou seja a integração das políticas federais, estaduais e municipais, viabilizando assim, a nível local, as decisões do planejamento central. Neste mesmo decreto de 1966, ficou estabelecido que a gerência da FIPLAN - Fundo de Financiamento para o Planejamento Local Integrado ficaria com o SERFHAU, estando assim garantida a fonte de recursos para a materialização dos objetivos do Governo Federal.

Entretanto o esforço do SERFHAU se perdeu na sua realidade concreta, pois a efetiva participação do planejamento urbano como instrumento determinante do desenvolvimento urbano não chegou a se concretizar. O SERFHAU caracterizou-se como a

mais sêria investida do poder central neste sentido e assim mobilizou a classe de planejadores, motivando a produção de inúmeros trabalhos que tratam de avaliar sua experiência. Entre os muitos aspectos abordados, coloca-se que na atuação do SERFHAU nunca foi alcançada a integração vertical (Federal, Estadual, Municipal e Órgãos setoriais) e que mesmo a integração horizontal era representada apenas pelo caráter interdisciplinar dado a elaboração dos planos locais, e mesmo assim resumida aos extensos diagnósticos dos problemas, com tímidas incursões pelo campo das proposições. As principais propostas resumiam-se à execução de projetos naquelas áreas prioritariamente dentro da alçada dos poderes municipais¹⁷.

Ainda assim cabe lembrar que o grosso dos recursos do SERFHAU foi empregado na elaboração dos Relatórios Preliminares que não continham, a nível de proposições, conteúdo capaz de gerar resultados concretos¹⁸. Esta situação se perpetua mesmo após a gestão do PAC-Programa de Ação Concentrada, criado a partir de 1969 com o objetivo de promover o desenvolvimento local mediante ação coordenada pelo MINTER. Operacionalmente o PAC previa uma estrutura hierárquizada de planejamento municipal de acordo com o aprofundamento que os Planos deveriam alcançar, conforme segue:

- RP - Relatório Preliminar para centros urbanos de pequeno porte.
- PAI - Plano de Ação Imediata - centros urbanos de médio porte

- PLDI - Plano de Desenvolvimento Local Integrado - para centros urbanos de grande porte.

Tanto o PAI como o PDLI seriam elaborados em 2 e etapas, primeiro o Termo de Referência e depois o plano propriamente dito. Até 1973, 237 municípios participaram deste programa, sendo que apenas 12% tiveram o PAI ou o PDLI¹⁹.

Outro poderoso instrumento de centralização foi a instituição da Reforma Tributária em 1967, que colocou os Municípios em total dependência financeira da União na medida em que esta passou a controlar a aplicação e arrecadação dos principais tributos. As receitas municipais passam a ter a seguinte composição:

- 1 - Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)
Imposto Sobre Serviços (ISS) (da competência municipal)
- 2 - 80% do Imposto Territorial Rural (ITR) tributo federal arrecadado pelo INCRA sobre os imóveis rurais no município
- 3 - 9% da arrecadação federal do Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre a Renda (IPI + IR) segundo coeficiente calculados pelo TCU - Tribunal de Contas da União.
- 4 - 20% da arrecadação do ICM no município (Imposto Estadual sobre Circulação de Mercadorias).
- 5 - 8% do produto da arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis de Lubrificantes Líquidos e Gasosos (IUCLLG) e adicional.
- 6 - 10% do produto de arrecadação do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUÉE)

- 7 - 20% do produto de arrecadação Imposto Único sobre Minerais (IUM)
- 8 - 100% da arrecadação na fonte do Imposto de Renda incidentes sobre a) rendimentos dos que recebem dos cofres municipais; b) títulos da dívida pública municipal.

Dentre estes itens apenas o primeiro é de competência municipal sendo os outros sete itens repassados aos Municípios como parte do Fundo de Participação Municipal, que estipula para sua liberação que o município submeta um programa plurianual de aplicação de recursos, sendo que 60% estão vinculados a priori a investimentos no setor educação (20%), em despesas de capital (30%), e nos setores saúde e saneamento (10%)²⁰.

Deve-se ainda acrescentar que o IPTU é um imposto diretamente vinculado ao grau de urbanização do município e que sua atualização é politicamente difícil, principalmente naqueles municípios menores e mais pobres onde é impossível ao Prefeito atualizar sua cobrança seguindo os índices da inflação ou da real valorização dos imóveis, sem por em sério risco seu prestígio político. Assim nestes municípios os recursos do FPM passam a representar até 90% da receita municipal, estando incluídos neste caso, 1.500 municípios de um total de aproximadamente 4000, quase todos situados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste²¹.

Esta dependência no FPM existente na maioria dos municípios menores, vai minar as tentativas do governo municipal de planejar sua atuação, pois os poucos recursos de que dispõem estão fora em grande parte, de seu gerenciamento direto.

Se compararmos essas duas políticas do governo, por um lado a divulgação do planejamento sob a égide do SERFHAU e por outro o controle dos recursos municipais e estaduais através dos mecanismos do FPM, concluiremos que sob a ótica do planejamento elas são contraditórias: o fortalecimento do planejamento a nível local, inclusive com o estímulo à implantação de órgãos de planejamento locais interdisciplinares, necessariamente pressupõe uma autonomia financeira, aniquilada pelas resoluções da Reforma Tributária de 1967. Se por outro lado tomarmos a ótica da política centralizadora da União, e sua opção pela racionalização, conclui-se que elas se completam na medida em que colocam o processo formulador de políticas (planejamento) e de execução (recursos financeiros) sob o controle direto do governo central, inclusive naqueles municípios onde persiste o critério eleitoral na seleção do executivo.

Pode-se considerar portanto que a criação do SERFHAU teve o triplo objetivo político de dar 1) uma satisfação à demanda dos órgãos de classe, por uma atuação planejada nas áreas urbanas, 2) uma demonstração à população urbana de que o governo estava explicitamente preocupado com a melhoria da sua condição de vida, e 3) possibilitar a concentração nas mãos da União do controle na manipulação de políticas e recursos nos níveis estadual e municipal, bem como o controle da informação e dos dados gerados por esse processo de planejamento.

Com o Sistema Nacional de Planejamento criou-se um interlocutor entre as reivindicações populares e dos políticos municipais e o Estado, e concentrou-se sobre o SERFHAU e

os múltiplos órgãos municipais e estaduais de planejamento as críticas e reclamações aos problemas de poluição, congestionamento, falta de serviços públicos e habitação, liberando assim outros setores da estrutura de poder para continuarem a tomar decisões que repercutiam negativamente na qualidade da vida urbana, mas que eram consideradas importantes para o desenvolvimento econômico do País.

Assim não se pode dizer que o SERFHAU tenha constituído experiência inútil, pois serviu ao governo nos seus objetivos; entretanto, sob o ponto de vista do planejamento houve a promoção efetiva da profissão, com a ampliação do corpo de profissionais treinados, a abertura de um mercado de trabalho, e as próprias contradições da prática do planejamento, que sua atuação trouxe à luz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPÍTULO II - O PLANEJAMENTO NO BRASIL

1. COSTA, Jorge G. da - "Planejamento Governamental - A Experiência Brasileira". Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971, p.
2. Ibid, p. 95
3. Ibid, p. 97
4. Ibid, p. 98
5. Ibid, p. 105
6. LAFER, Celso - "O Planejamento no Brasil - Observações Sobre o Plano de Metas". In Betty Mindlin Lafer. Planejamento no Brasil, São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975, p. 29-50.
7. Ibid, p. 30
8. Ibid, p. 31
9. MENDES, Ana Glauca - "A Experiência de Planejamento Econômico no Brasil". In Antonio Octavio Cintra e Paulo Roberto Haddad. Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1978, p.87

10. COSTA, *ibid*, p. 495
11. Alínea b, Artº 1º, Decreto 53.914 de 11.05.64. In Costa, *ibid*, p. 499.
12. Alínea c, Artº 1º, Decreto 53.914 de 11.05.64, *ibid*, p. 500
13. MENDES, *ibid*, p. 91
14. COSTA, *ibid*, p. 390
15. MODESTO, Helio - "Ausência de Planejamento no Brasil". In Leitura de Planejamento e Urbanismo. Rio de Janeiro, IBAM, 1965, p.3-18, 443p.
16. MODESTO, *ibid*, p. 7
17. BARAT, Josef - "Introdução aos Problemas Urbanos Brasileiros". Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979, 370p.
18. *Ibid*, p.184
19. *Ibid*, p.184-185
20. SOUZA, Luciano Brandão Alves de - "Os Fundos de Participação e os Municípios". In Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM, nº 153, 1979, p.62.
21. *Ibid*, p. 65.

CAPÍTULO III

A CIDADE E O PLANEJAMENTO URBANO

Pretende-se neste capítulo uma análise do contexto político onde se desenvolvem as atividades do Planejamento Urbano no Brasil. Considera-se cidade como o palco por excelência de desempenho das ações das várias classes sociais, de forma compacta e concisa. Na área urbana se concentram as atividades geradoras do processo de desenvolvimento econômico, os grandes investimentos industriais, as instituições financeiras e toda a gama de serviços públicos e privados complementares a este processo de acumulação. Aí também se concentra um grande contingente populacional, nem todo ele incorporado ao processo de produção econômica, que exerce uma demanda, nem sempre bem organizada, por empregos, habitação, serviços públicos, saúde e educação.

Existe portanto, dentro de uma cidade a constante competição por espaço, investimentos e privilégios, havendo muitas vezes coalizões entre grupos e indivíduos visando uma melhoria de seu poder de barganha junto às forças no poder.

Certamente existem grupos capazes de se estruturarem melhor em torno de objetivos comuns e exercerem uma pressão mais efetiva, enquanto que outros reivindicam de forma esporádica, sendo difícil a constância de união em torno de objetivos, embora considerados em geral como válidos. Se, por exem-

pl_o observarmos o setor de construção civil, veremos que aqueles grupos envolvidos com a produção de habitações e outros serviços afins se aglutinam facilmente em torno de associações e alcançam efetivamente pressionar o poder público para que atenda favoravelmente suas solicitações, como é o caso dos regulamentos de edificações e zoneamento. Por outro lado o grupo de mutuários do Sistema Nacional de Habitação não consegue se aglutinar, formalmente ou não, de forma a trabalhar por reformas institucionais que o beneficiem, tais como uma redução nas taxas (ou critério de cálculo) de juros, ou um aprimoramento do sistema de fiscalização das habitações que garanta uma melhor qualidade do produto.

Constatamos assim que embora exista uma disputa por privilégios, uns grupos logram se organizar melhor que outros, e ainda que todos se remetem ao Estado, o que o coloca como intermediador entre as diferentes reivindicações. A atuação do Estado na área urbana é portanto crítica para a manutenção de um certo equilíbrio dinâmico entre objetivos em geral conflitantes.

A presença constante do poder central nas áreas urbanas, desempenhando funções tanto normativas como executivas, reflete, dentro da tendência centralizadora da União, sua necessidade de exercer um estreito controle sobre a dinâmica sócio-econômica das cidades. Estes centros se caracterizam por aglutinar as forças transformadoras de nossa sociedade, capazes de produzir repercussões em todos os pontos do país.

Sentindo-se portanto compelida a intervir, nada mais natural para a União que optar pelo caminho da ação planejada, uma vez ter sido esta forma usual de elaboração de políticas nas últimas décadas. Entretanto, tem-se lhe apresentado como particularmente difícil a formulação de uma clara política urbana. Suas intervenções se manifestam casuísticamente e disseminadas através de uma quantidade de órgãos setoriais que carecem de uma coordenação mais firme.

Dentro deste contexto, o planejador urbano recebe a solicitação de apresentar soluções técnicas que possam alterar a realidade planejada de forma positiva. Entretanto, ele age sempre na periferia do sistema político, sem mandato ou poder para implementar suas diretrizes, contando portanto com uma liberdade de ação extremamente reduzida.

Assim sendo, uma análise mais consequente do planejamento tem que deparar-se com a análise das relações de poder e um estudo dos grupos e instituições onde se exercem estas relações.

Assim, ao tratarmos do planejamento local, a análise não pode ater-se ao que aí ocorre, pois a autonomia municipal é reduzida, exigindo uma análise ampla de todo o contexto político formulador das decisões que afetam o urbano.

III.1 - ASPECTOS DO CONTEXTO POLÍTICO

Segundo Cintra¹ o contexto político onde se desenvolvem as atividades de planejamento urbano é caracterizado por duas tendências contraditórias, uma de centralização das decisões, com o objetivo explícito de dar maior eficiência ao processo, e outra de adoção de critérios privatísticos para a gestão dos serviços públicos, objetivando a otimização de cada função. A progressiva remoção dos subsídios dos diversos serviços fez com que esses procurassem sua auto-suficiência financeira (exemplos: taxas de lixo, água e incêndio), e, em consequência, estas empresas públicas ficam bem distantes da ação coordenadora do poder central.

Constata-se ainda que a formulação de políticas urbanas não obedece a um critério de continuidade espacial, mas sim a um critério de otimização de funções, tais como transportes, habitação, saneamento e outras.

Conseqüentemente o governo municipal, preso por definição à sua própria unidade territorial tem que tratar de problemas tais como redes de águas e esgoto, construção e pavimentação de ruas e estradas, sistema de transportes e leis de usos do solo, nenhum dos quais hoje no Brasil está predominantemente afeto à municipalidade, implicando assim qualquer decisão e política local em entendimentos entre o governo local e os altos escalões governamentais dos quais se esperam recursos e decisões finais, devendo-se ainda observar que dentre os vários níveis que atuam na área urbana, a municipalidade é hoje a que

detêm menor poder tanto político quanto financeiro.

Conclui-se que, ao tratarmos da realidade local, não podemos nos restringir ao que aí ocorre, e tentarmos uma compreensão maior do modelo centralizador de tomadas de decisões, que segundo Cintra² segue a mesma racionalização de modelos semelhantes encontrados na Teoria das Organizações, ou seja, que as organizações objetivando maior eficiência, buscam controlar efetivamente as condições de indeterminação e incerteza nos seus ambientes externos e internos. Esse controle exercido por uma organização gera entretanto condições de incerteza para outras organizações. Cintra, ao transpor este paradigma para organizações política, observa que, se o nível superior (Federal) retira atribuições dos níveis inferiores (Municipais), é por achar que o desempenho destes últimos na consecução de seus objetivos locais compromete pela dispersão de atribuições, seu sucesso na consecução dos objetivos nacionais. Entretanto, agindo assim, adiciona incertezas aos níveis locais, comprometendo seu desempenho e às vezes até o todo, uma vez que o somatório dos objetivos parciais deve ajudar a consecução dos objetivos gerais.

Dentro deste modelo centralizador, a definição dos objetivos nacionais, bem como das políticas decorrentes, partem da visão particular das elites sem que seja suscitada a colização de grupos e classes sociais. Estas elites é que vão definir quais são os problemas e obstáculos para se alcançar uma situação pré-estabelecida como ideal, por sua visão particular, e desenvolver as políticas necessárias a enfrentá-los. Nes

te processo, alocam-se recursos escassos que favorecem ou prejudicam de forma diferente, grupos, regiões e classes sociais.

Dentro deste modelo pode-se antever a grande distância que inevitavelmente ocorre entre a definição dos problemas (e soluções) e a realidade local, à qual o planejador tem que se ater, sendo assim perfeitamente previsível que a solução de certos aspectos eminentemente locais conflite com certos objetivos nacionais.

Esta centralização adiciona por conseguinte, cada vez mais incerteza para os governantes e planejadores municipais, uma vez que paradoxalmente o governo federal não incorporou o nível urbano na formulação de suas políticas.

Dessa maneira não existe uma coordenação das políticas setoriais dentro da moldura da cidade e esta tendência organizacional propicia uma supervalorização dos órgãos funcionais, que disputam entre si por recursos e atribuições em detrimento de uma perspectiva integrada de atuação no espaço urbano.

Assim, mesmo que o planejador urbano recebesse poder do município para definir e implantar planos, ainda dependeria da União que detém o poder financeiro e legislador.

Os problemas urbanos tornam-se cada vez mais gritantes, principalmente nos grandes centros, e a presença do governo federal acentua-se cada vez mais, sem que entretanto se ja formulada uma política urbana a nível federal, capaz de 1)

coordenar as políticas setoriais dentro da dimensão espacial, que se oriente pelos planos locais e ainda 2) estabelecer uma estrutura espacial nacional através da hierarquização e especialização dos centros urbanos. Ora, para que uma política atingisse estes objetivos o Governo Federal teria que decidir sobre problemas conflitantes, que sempre foram estrategicamente mantidos na sombra, tais como as questões sobre a propriedade da terra urbana, as prioridades de opções de transportes, a poluição ambiental, e a ação soberana de órgãos como o BNH ou DNER que atuam sem qualquer vinculação nos planos locais, e ainda como compatibilizar o planejamento físico com o econômico e o social.

Apenas para ilustrar o tipo de problemas que a União teria que enfrentar caso quisesse traçar uma política urbana, com relação a transportes, seria em primeiro lugar necessário um questionamento a nível de opções de desenvolvimento econômico. Este, sempre se apoiou na indústria automobilística, tendo sido criado uma série de incentivos neste sentido, que ocupa hoje um lugar privilegiado na nossa vida econômica por gerar grande número de empregos diretos e indiretos. Este incentivo ao transporte individual por outro lado acrescenta também grandes deseconomias no desempenho das funções urbanas: os congestionamentos crônicos nas médias e grandes cidades brasileiras, provocam entre outros um desperdício de combustível, uma perda de horas de trabalho e lazer e altos índices de poluição ambiental. Acarreta ainda uma total alteração da configuração física da cidade para a escala do automóvel, exigindo grandes obras de cirurgia urbana (viadutos, túneis, vias expressas) que drenam recursos

de outros setores e repercutem negativamente na vida da cidade, ao forçar a realocização de populações, destruição de unidades de vizinhança, etc. Conforme está colocado o problema, existem motivações apoiando tanto a continuação, como a alteração da política de transporte individual, entretanto uma verificação mais cuidadosa mostra que os grupos que defendem a sua continuação tem um poder de demanda muito mais articulado, formado por indústrias, empresários e empreiteiros de obras públicas. Estes, conseguem se fazer ouvir acima dos débeis protestos da população ou de associações de profissionais que denunciam ou demandam uma política neste setor. Apenas quando a situação atinge proporções catastróficas, como nos quebra-quebras dos trens de subúrbios, onde qualquer falha pode interromper um sistema sempre à beira do colapso, é que chega-se a um consenso nas opiniões, as autoridades prometem soluções e investimentos, são traçados planos e diretrizes, entretanto talvez para se resguardar de alguma crítica mais contundente é frequente se associar estas manifestações à ação de agitadores profissionais, desviando assim o foco das atenções do problema político de definição de propriedades e privilégios.

III.2 - MODELOS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS

O que vem a ser uma política pública? Constitui-se numa declaração de intenções, finalidades, meios e objetos da ação por parte do poder público. Políticas respondem a uma demanda, exigem apoio e são alcançadas através de processos decisórios dentro dos órgãos governamentais. Se as políticas urbanas fossem encaradas sob este prisma, que indivíduos ou gru-

pos estão interessados numa política urbana global, coerente e de alocação autoritária de valores, e que tipo de coalizão é possível entre grupos de cidadãos na demanda de políticas públicas específicas. O fenômeno da urbanização aglutina numa unidade espacial, a cidade, um conjunto cada vez maior de indivíduos com antecedentes culturais, objetivos e desejos inteiramente diferentes e muitas vezes conflitantes. Essa plêiade de interesses torna extremamente difícil uma coalizão forte de grupos em torno de uma determinada medida. Considerando apenas as questões exclusivamente intra-urbanas, veremos que os interesses dos grupos se cruzam e superpõem e ainda apresentam diferentes graus de maturidade e cristalização. Tomemos como exemplo a questão da poluição e veremos que hoje já é possível se perceber um conjunto de medidas antipoluidoras: entretanto, os grupos que poderiam vir a ser prejudicados por esses regulamentos, no entanto, fazem coalizões muito mais poderosas. Semelhante síndrome pode ser observada nos critérios de uso do solo³. Vemos a ausência, nas principais questões urbanas, de grupos suficientemente fortes capazes de sensibilizar a opinião dos formuladores de políticas e ainda de fazê-los sentir o ônus de sua omissão ou inércia. Paralelo a estas questões, onde está em tela o conflito de interesses entre classes, existem outras que pulverizam o conflito a nível de grupos ou até de indivíduos, dependendo do seu papel. Ao consumir o ambiente urbano (dirigir carros, habitar) o indivíduo assume muitas vezes posições contraditórias⁴. Assim é possível generalizar-se que os produtores do ambiente urbano formam em geral uma coalizão mais poderosa que os consumidores. Se considerarmos as questões inter-urbanas, constata-se que os objetivos para cer-

tas questões locais entram em conflito com objetivos nacionais: usando os mesmos exemplos anteriores pode-se antever que medidas antipoluidoras muito rigorosas podem vir a afetar os ganhos do setor capitalista, prejudicando as metas nacionais neste setor, afetando até algumas empresas estatais.

É recente o evento em que o prefeito de um município mineiro fechou uma fábrica de cimento cuja poluição trazia sérios problemas de saúde à população local, seguido pouco tempo após por decreto presidencial determinando que caberia daí por diante apenas ao Governo Federal o poder de tomar atitudes semelhantes. Claramente, o desfecho teria sido outro, tivesse o grupo afetado, melhores condições de transmitir seu ponto. Conforme ocorreu, a fragmentação de opiniões, até o nível de decisão individual (e o desemprego tem aí um peso não negligenciável) fez prevalecer a continuação do status quo.

Constatamos assim ser impossível a homogeneização dos interesses e reivindicações tanto se considerarmos apenas no seu aspecto micro, isto é, aqueles pontos que afetam principalmente a população de uma cidade específica, como se considerarmos a nível macro, isto é, aqueles pontos onde estão em pauta também os interesses nacionais ou de um dado sistema de cidades, como é o caso das conurbações e regiões metropolitanas.

Assim, independente da inclinação pró-planejamento do sistema e da existência efetiva de órgãos, tanto a nível federal como estadual, voltados para o planejamento, percebe-se

que em geral sua atuação se caracteriza pela incerteza, indeterminação e improviso.

Segundo Cintra⁵ esta não é necessariamente uma característica geral do processo decisório brasileiro comum a todas as áreas, mas sim se concentra na sua atuação na área urbana dadas as suas peculiaridades. Naqueles pontos onde havia uma definição mais clara de objetivos, o Brasil alcançou tomar decisões e efetivamente planejar e executar sua atuação. É inegável que o Programa de Metas tinha uma clara definição de objetivos e foi bem sucedido na sua implantação. O Banco Nacional de Habitação caracterizou-se como uma intervenção clara num problema urbano crucial, e embora possamos discutir a validade de seu sucesso como minimizador do deficit habitacional brasileiro; o BNH efetivamente manteve a indústria de construção civil funcionando, até recentemente, a todo vapor preencheu em grande parte seu papel de promover a absorção da mão-de-obra menos qualificada das áreas urbanas, desempenhando paralelamente um papel fundamental em vasto sistema financeiro diretamente subordinado à sua gerência. O movimento centralizador do processo decisório e dos recursos financeiros que vem ocorrendo no Brasil desde 1930, com pequenos hiatos entre 46 e 64, retirou dos poderes locais a capacidade de definição clara de seus objetivos, que passou a ser prerrogativa exclusiva do poder central, uma vez que só ele tinha os meios disponíveis para tal. Assim, as estratégias nacionais que visam o desenvolvimento econômico e privilegiam os produtores do meio urbano têm todas as prerrogativas, ficando as estratégias locais que visam muitas vezes a qualidade do ambiente urbano, privilegiando assim os consumido-

res, prejudicadas na sua consecusão. O mecanismo de centralismo político e o fechamento dos canais de representatividade e reivindicação contribuem em muito neste jogo de definição de prioridades uma vez que dificultam a formação de grupos e coalizões a nível local, capaz de alterar a balança de poder e alcançar uma melhor definição no tocante às áreas urbanas.

Por outro lado, o Governo Federal é forçado a ter uma atuação cada vez mais acentuada nas áreas urbanas, suscitando a pergunta, como agir?

Ao sistema decisório se apresentam três opções de políticas públicas⁶:

- a) Não-Decisão - o sistema decisório opta por nada fazer com relação à situação, ou seja escolhe a manutenção do "status quo".
- b) Estrutural - opta por adiar a decisão, em geral demandando mais estudos ou emitindo ordens gerais a serem regulamentadas a posteriori, ou ainda delegando a decisão de outro órgão.

c) Alocativa - opta pela ação clara, definindo precisamente qual o objetivo e mecanismos da implantação e estabelecendo quem será favorecido ou prejudicado pela ação.

A denominação estrutural e alocativa segue a tipologia estabelecida por Heintz e Salisbury⁷ onde a política estrutural é aquela que estabelece estruturas de autoridade, ou seja, comissões, grupos de trabalho e similares, e são formuladas em termos mais abstratos, tendo efeitos mais incertos. A política alocativa é aquela que estabelece regras para alocações futuras concedendo benefícios diretos, materiais ou simbólicos aos indivíduos ou grupos, sendo formuladas de forma precisa⁸.

As condições que levam a cada tipo de política são ainda, segundo Salisbury e Heintz:

"Quem formula decisões vai comportar-se, "ceteris paribus" de modo a otimizar suas relações custo-benefício num determinado conjunto de atividades. Os cálculos incluirão o valor positivo ou negativo atribuído por quem decide à concessão de benefícios a um certo público, os custos de se informar sobre a matéria o suficiente para formar uma opinião; e os custos do investimento de tempo, energia e recursos para negociação de uma coalizão de apoio à decisão. Tais custos variam de problema a problema e de indivíduo para indivíduo dentro de um sistema decisório, mas pode

mos generalizar acerca de suas magnitudes e modos também entre as instituições".⁹

A escolha de qual tipo de política pública depende da estimativa de custo-benefício onde de um lado está o ônus envolvido com tomar a decisão e de outro os benefícios em termos de ganhos políticos alcançadas, e portanto está diretamente relacionado com o grau de coesão, maturidade e conscientização dos grupos demandantes, por uma ou outra alternativa. Com relação à nossa realidade urbana, e analisando os aspectos levantados anteriormente de formação de demanda, vemos que a opção pela não-decisão será naquelas situações onde existe uma demanda latente, desorganizada pela mudança do "status quo". Como exemplo, pode-se citar as externalidades causadas por alguma empresa privada que pode prejudicar a vida de grande parte dos habitantes de uma cidade. Caso a demanda por uma ação que obrigue a empresa privada a internalizar seus efeitos negativos (obrigar a colocar equipamentos anti-poluidores, etc.) seja muito fragmentada e dispersa numa população pouco mobilizada, o custo de tomar tais medidas contra um setor mais organizado (iniciativa privada) será mais alto que o benefício angariado em termos de prestígio político. As situações onde se optam por políticas estruturais se assemelham em muito às acima descritas, só que os grupos demandantes já estão suficientemente organizados no sentido de merecerem ao menos uma satisfação, assim se criam comissões, etc., adiando-se a solução até que a situação evolua e fique mais claro ao dirigente que grupo lhe traz maiores benefícios apoiar em termos de resposta política¹⁰.

Por fim existem as políticas alocativas que podem ser redistributivas, de forma a que uns grupos sejam mais favorecidos que outros ou distributivas, isto é, que os grupos envolvidos recebem benefícios de forma igualitária ou não dependendo a opção da agregação da demanda.

Dado este quadro de referência podemos dizer que as políticas urbanas, a nível central têm se caracterizado por serem estruturais ou não-decisão e as políticas locais, que muitas vezes tem que ser mais específicas, são às vezes, alocativas. Retratam em qual a situação do tomador de decisão, o executivo, a nível local ou central que não tem a seu dispor elementos suficientes que lhe permitam avaliar claramente a relação custo-benefício de uma determinada decisão. Não é fácil encontrar-se na área urbana uma demanda a nível dos "consumidores" suficientemente agregada que faça a balança pender para o seu lado.

O planejador urbano, entretanto, para o pleno desempenho de suas funções, e desejando que seu trabalho tenha consequências sobre a realidade planejada, não se restringindo apenas ao mero exercício acadêmico, se ressentir profundamente deste tipo de situação, e está sempre a propor e demandar políticas mais alocativas, tanto distributivas como redistributivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPÍTULO III - A CIDADE E O PLANEJAMENTO URBANO

1. CINTRA, Antonio Octavio - "Planejando as Cidades - Política ou Não Política". In Antonio Octavio Cintra e Paulo Roberto Haddad. Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1978.
2. Ibid, p. 175
3. Ibid, p. 214
4. Ibid, p. 216
5. Ibid, p. 222
6. Ibid, p. 228
7. SALISBURY e HEINTZ - "A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications". In Ira Sharkansky. Policy Analysis in Political Science. Chicago, Markhan Publishing Co., 1970, p. 39-60.
8. CINTRA, *ibid*, p. 229
9. SALISBURY e HEINTZ, *ibid*, p. 42-43
10. CINTRA, *ibid*, p.230

CAPÍTULO IV

QUE PAPEL PODE O PLANEJADOR URBANO DESEMPENHAR?

IV.1 - O PLANEJAMENTO SERVE A QUEM?

Uma das premissas básicas deste trabalho com relação ao planejamento, é que sua prática é inevitável e intrinsecamente ligada ao processo de atuar da humanidade, face à sua necessidade de maximizar satisfação, frente a uma perene situação de escassez. Dessa forma não cabe aqui perguntar porque esta prática foi sistematizada a nível de uma técnica e incorporada ao processo político de tomada de decisão dos governos, mas sim como se deu esta incorporação. O planejamento como parte deste processo político incorpora imediatamente um caráter também político, lida com a alocação de recursos escassos, estabelece prioridades, seleciona problemas, define linhas de investimentos e cria regulamentos. Este conjunto de conhecimentos, informações e decisões constitui-se num processo político e consequentemente estabelece privilégios entre regiões, classes, grupos e indivíduos, sendo portanto também sensível à pressão por parte da demanda.

Este aspecto político do planejamento é muitas vezes negado, sendo enfatizados apenas aqueles aspectos técnicos envolvidos com sua prática. Realmente a ação planejada é uma técnica de tomada de decisão que se assessorada de um vasto conhecimento científico, no campo de coleta de informações, constru-

ção de modelos e racionalização de funções, como uma forma de aumentar o componente racional da decisão sobre aquele puramente subjetivo e pessoal, visando a uma otimização da alocação dos recursos. Indo um pouco além, surgiu uma corrente de planejadores e políticos que defendem a total desvinculação do processo político do processo técnico de formulação de políticas, criando uma estrutura dicotômica no processo decisório; o planejador técnico planeja ou seja, fornece opções que o político seleciona e a burocracia implanta. Esta corrente encontrou grande respaldo nas filosofias advogadas no final do século XIX, notadamente Max Weber, que preocupou-se com a colocação do materialismo dialético de Marx de que

"O modo de produção da vida material determina o caráter geral dos processos sociais, políticos e espirituais da vida".

Ou ainda que "não é a consciência dos homens que determina a sua existência, sim ao contrário, sua existência social é que determina sua consciência!"¹ Weber dedica-se portanto a definir que o caráter dogmático do materialismo histórico limita a percepção da realidade sendo esta considerada como multifacetada². Questiona ainda a postura do pesquisador e do cientista com relação aos seus valores, subjacentes à sua prática profissional e a definir uma postura ética e metodológica para o estudioso. Seus trabalhos neste sentido resumidos no conceito de neutralidade axiológica afirmam que:

"Tudo que o sábio pode oferecer ao homem de ação é indicar-lhe, uma vez fixada a meta,

quais os meios mais apropriados para atingí-la, quais as eventuais consequências de seu empreendimento, o que pode lhe custar, portanto, a realização do fim desejado. Pode ainda ajudá-lo a compreender a importância de seu projeto... Colocá-lo em guarda contra os valores com os quais ele se arrisca a entrar em conflito... Enfim, a ciência pode dizer-nos o que podemos fazer e, conforme o caso, o que queremos fazer; de modo algum, porém, o que devemos fazer".³

Entretanto reconhece que o estudioso tem seus próprios valores, devendo isto sim isentar sua prática científica dos mesmos. Parsons no início deste século, que calcando-se em Weber, influenciou decisivamente a escola americana quanto à postura da ciência, leva mais adiante suas afirmações ao colocar que a ciência é por definição isenta das questões valorativas, se apoiada na pesquisa científica, isto é, que os dados por si só são puros e que o pesquisador deve olhá-los como tal e tentar estabelecer suas relações, sem relacioná-los com o contexto valorativo geral da sociedade onde se situam.

Neste contexto ideológico e em meio ao caos sócio-econômico que o mundo desenvolvido (Europa e EUA) sofriam, com depressões, guerras, desemprego, etc., a ciência entretanto, se destacava pelas suas conquistas no início do século XX. A ciência e a tecnologia na realidade ofereciam respostas aos eternos anseios da humanidade. Assim o homem voou pela primei-

ra vez, dominou a eletricidade, aperfeiçoou o automóvel, foi maravilhado pela televisão, cinema, rádio, etc., culminando este processo com a ida do homem à Lua. Realmente, neste século a ciência e a tecnologia proporcionaram espetáculos fantásticos à nossa sensibilidade e apresentaram soluções bem mais concretas aos eternos anseios da humanidade que a política não conseguia igualar. Esta quase que inevitavelmente foi relegada ao segundo plano, vista como algo sujo onde o homem dava liberdade às suas mais vis paixões, criando estados de opressão e desrespeito ao próximo. Assim, o planejador urbano também embarcou no grande sonho tecnológico, aproveitou-se das técnicas de computação, criou modelos mirabolantes, simulando situações de tráfego, localização residencial, industrial, idealizando a ocupação eficiente do solo urbano através de regulamentos e legislações de zoneamento, etc., sem querer ouvir falar em se imiscuir com a problemática da implantação, com a feia realidade de nossas cidades, com os cortiços, guetos, favelas, criminalidade, congestionamento, poluição, etc.

Foi na década de 70 que, nas palavras de John Lennon, o sonho acabou, as sequelas da 2.^a Guerra Mundial, a fome generalizada, os horrores praticados na Guerra do Vietnam em nome da liberdade, impuseram-se à nossa frente, a feiura de nossas cidades, seus problemas, aparentemente insolúveis, suas contradições levaram ao desencanto. Os cientistas assustaram-se com o uso dado à sua própria ciência, passando a questionar sua postura ética, se realmente não deveriam também tomar parte no processo decisório da utilização de suas invenções, e a questionar quem realmente lucraria com o avanço tecnológico.

Agora cabe também ao planejador urbano a pergunta: quem lucrou com esta técnica? A população indiscriminada certamente não, estando aí para atestar estas "selvas de pedra" onde vivemos. Entretanto, um inegável avanço técnico ocorreu, capaz de dar resposta, se não a todos, pelo menos a muitos dos problemas com os quais convivemos no nosso dia-a-dia. Cansados também de serem os responsabilizados por nosso caos urbano, cabe também uma tomada de consciência e a definição de uma postura ética com relação à prática profissional, ou seja, colocar a serviço de que quadro de valores a sua técnica e ainda como se engajar no processo decisório para ter uma influência positiva no produto final.

Reportando-se ao que já foi colocado neste trabalho quanto à prática do planejamento, levantamos que tendo sido nos seus primórdios incorporado ao processo de gestão do Estado, foi por este encarregado de apresentar soluções técnicas para os principais problemas urbanos dos centros industriais em meados do século passado. Assim estes técnicos lidavam com a carência de infra-estrutura, organização espacial, e normas de conduta com relação à coletividade, atendo-se a definir programas de investimentos públicos e estabelecer normas e regulamentos para a ocupação do solo e funcionamento da vida urbana. Dessa forma o Estado possui elementos para monopolizar a gestão da produção do espaço urbano, aliando seu poder político ao conhecimento técnico, orientando o encaminhamento das questões urbanas de acordo com a visão particular das classes no poder e segundo o paradigma técnico-científico aceito. Certamente um maior ou menor atendimento às reivindicações das diversas classes so-

ciais estaria diretamente ligado aos mecanismos de representatividade junto ao poder e a existência de veículos de canalização das demandas. Sob o ponto de vista do Estado, um efetivo comando sobre as áreas urbanas constitui-se elemento de grande importância, já que se aglutinam numa unidade espacial bem definida, os principais fatores de acumulação de capital, e as principais forças transformadoras da sociedade, em suma, as principais contradições entre o trabalho e o capital, constituindo-se assim em principal foco potencial de instabilidade do sistema, ainda mais que o ocorrido nas áreas urbanas pode facilmente ter repercussões nacionais.

Considerando-se pois, ser imperiosa a intervenção do Estado na vida urbana tanto sob o aspecto de criar condições físicas propícias ao desenvolvimento econômico, ou seja, garantir o provimento de infra-estrutura básica, (energia, comunicações, água, saneamento, etc.), estabelecer regras que permitam a convivência entre usos (zoneamento, etc.), e outros aspectos que se providos pelo Estado facilitam a implantação de uma estrutura e garantem uma maior parcela de lucros. Por outro lado, esta intervenção visa também colocar a presença mediadora do Estado entre o capital e o trabalho.

Reivindicações, que de outra maneira seriam colocadas diretamente à classe capitalista, são remetidas ao Estado e tratadas por ele⁴. Como exemplo deste aspecto da utilização do planejamento, temos a intervenção do Estado no tocante ao problema da habitação de baixa renda nas áreas urbanas. Já na chamada "República Populista", seguindo uma política clientelís

tica e paternalista o Estado assume a questão da habitação objetivando garantir às massas certos benefícios sociais e mantê-las à margem da luta pelo poder, conservando-o nas mãos dos setores tradicional e moderno os maiores benefícios do sistema. Como resultado, em 1946 pelo Decreto-Lei nº 9.218 do Presidente Dutra⁵, foi criada a Fundação da Casa Popular; posteriormente Jânio Quadros criou o Conselho Nacional de Planejamento da Habitação Popular que, segundo o Decreto nº 50.488 de 25.04.61⁶, teria de "exercer as atribuições de coordenação entre o Governo Federal e os municípios para realizar uma ação conjunta, visando a orientação de uma política nacional concernente aos problemas de habitação das classes menos favorecidas, promovendo a aproximação com as autarquias, sociedades de economia mista, instituições profissionais de arquitetos, engenheiros e agrônomos, bem como entidades particulares"⁷.

Dados os mecanismos criados até então para a solução da casa popular percebe-se que o Estado claramente se autoproclama o responsável pela solução desviando da iniciativa privada este encargo, onde os conflitos via reivindicação por melhores salários, questionamento da propriedade da terra urbana, etc., ameaçariam a estabilidade do sistema. Por outro lado, opta por uma política estrutural^{8*}, isto é, não são previstas fontes próprias de recursos nem é claramente definida a forma de como será resolvido o problema, optando-se inclusive pela formação de um Conselho, adiando-se a decisão para ocasião mais propícia.

* Conforme definido na página 73.

Pode-se considerar que em 1964 havia chegado o momento propício: as entidades criadas até então não haviam dado uma resposta satisfatória aos problemas da habitação e havia um forte movimento nas áreas urbanas reivindicando uma intervenção mais firme no problema sendo assim criado pelo Decreto nº 4380 em 1964 o Banco Nacional da Habitação. Roberto Campos sintetiza as intenções das novas políticas habitacionais ao afirmar:

"A solução do problema, pela casa própria contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um alidado da ordem".⁹

Seguindo a nova atitude com relação à formulação de políticas foi abandonada a linha clientelista e populista sendo o BNH com características privalísticas, devendo apresentar lucro e ser efetivamente pago pelo bem ofertado. Este órgão também passou a ser a peça chave de um importante setor do mercado financeiro, responsável pela geração da poupança interna através dos depósitos em cadernetas de poupança. Hoje passados dezesseis anos, é inegável que enquanto instituição, o BNH teve sucesso, fortaleceu a indústria da construção civil, gerando um grande número de empregos urbanos e mantendo um vigoroso setor financeiro gerador de poupança, entretanto veremos que para garantir os índices de rentabilidade necessários teve que dedicar-se ao financiamento à construção para a classe média, o que só foi trazido à tona recentemente pelo Dr. José Lopes de Oliveira,

seu atual presidente, ao anunciar que em 1981 o BNH deverá voltar-se para o atendimento à classe média, sendo cogitado o aumento do teto de financiamento para 6.000 UPCs.¹⁰

Considerando-se entretanto o desempenho do BNH na solução do problema de moradia para a população de baixa renda, pode-se colocar que esta não foi satisfatória, cabendo portanto na análise das intervenções do Estado no setor urbano um duplo enfoque: 1) sobre os resultados concretos obtidos com relação às intenções explicitadas no discurso político (no caso, resolver o deficit habitacional) e 2) sobre os resultados alcançados com relação aos objetivos muitas vezes implícitos de manutenção do sistema de reprodução de capital.

O mesmo tipo de análise é elaborado neste trabalho com relação ao SERFHAU, podendo-se estendê-lo a outras manifestações do planejamento urbano.

Estabelecendo-se uma associação entre os objetivos políticos do Estado, com relação ao planejamento urbano, de propiciar um campo propício ao bom desempenho dos mecanismos de acumulação de capital e desenvolvimento econômico bem como o de fornecer uma resposta oficial às reivindicações das massas urbanas, e ainda interpor-se como interlocutor entre o trabalho e o capital, com a atitude ética profissional do planejador de assumir uma postura quase que exclusivamente técnica, desvinculada das questões políticas, veremos que estas se completam de forma a favorecer ao Estado na implantação de seus objetivos, muitas vezes com a imposição de sacrifícios e ônus à população em

geral.

Segundo Friedmann¹¹ o planejador técnico é levado a ver a realidade como um dado, não lhe sendo facultada a oportunidade de mudá-la. Seu trabalho deve concentrar-se no aperfeiçoamento do sistema existente através da racionalização da alocação de recursos visando a otimização de sua utilização.

Este tipo de planejamento alocativo é responsável pela manutenção de um equilíbrio entre os vários grupos que competem por recursos, deve entretanto ser complementado pelo planejamento inovativo, aquele de definir os critérios de intervenção numa sociedade, capaz de ocasionar mudanças estruturais e a superação de pontos de estrangulamento.

IV.2 - DISCUTINDO A PRÁTICA

Neste trabalho tem sido enfatizado o aspecto político da prática do planejamento, colocando a necessidade de se discutir as implicações sobre esta prática deste tipo de visão. O objetivo aqui é especular sobre que respostas seriam encontradas caso o planejador adote uma atitude que aumente sua influência sobre o processo político de tomada de decisão.

Gostaria, neste momento em que a prática do planejamento está sendo posta em cheque, de trazer para nossa reflexão os pensamentos de Mannheim, do princípio deste século, sobre os mecanismos de sistemas de direcionamento social. Este

filósofo coloca uma grande esperança na "intelligentsia" como o grupo capaz propor caminhos válidos de direcionamento para a sociedade. Esta "intelligentsia" estaria suficientemente afastada da ordem social e portanto capaz de ver as relações sociais sem preconcebimentos advindos de sua posição com relação aos meios de produção.

Porém, para que sua atuação fosse relevante, era necessário que seu pensamento fosse orientado pela "racionalidade substancial", capaz de levar o indivíduo à percepção do comportamento geral do sistema de relações sociais e levá-lo ao questionamento de metas e objetivos. Em contraposição a racionalidade funcional seria aquela que levaria um técnico a procurar a eficiência na realização de metas sem contudo deter-se em questioná-las¹².

Isto posto, para dar prosseguimento a estas indagações torna-se necessária a definição de em que termos está-se considerando a atividade de planejamento. Geralmente estas definições o colocam como um processo que enfatiza a racionalidade, como aliás, já vimos. Observem o que se segue:

"Planejamento é o processo através do qual se seleciona um curso de ações (um conjunto de instrumentos) para o alcance de certos fins. O planejamento é bom se estes instrumentos levam ao alcance dos fins ou maximizam as chances deste alcance. É através do processo de escolha racional que a melhor adaptação de

instrumentos e fins é capaz de ser atingida".¹³

Este tipo de visão implica que a racionalidade a dotada é perfeita e conseqüentemente que o planejamento é absoluto, ora, outras considerações levantadas no campo da sociologia e ciências políticas já impuseram limitações a este tipo de definições, constatando as dificuldades de se atingir uma perfeita racionalidade tanto a nível individual como coletivo. A racionalidade perfeita implica em informação perfeita, isto é, que o planejador urbano esteja de posse de todas as variáveis possíveis relacionadas com o assunto, sendo assim capaz de prever ou simular todas as conseqüências e usos, alternativos dos recursos e chegar à decisão perfeita. Obviamente, esta suposição é impossível de se concretizar, pois mesmo que se chegasse a um domínio perfeito de informações haveria ainda a variável tempo que altera constantemente uma realidade dinâmica, com os dados interagindo e se modificando.

Planejamento perfeito implicaria também em que a comunidade a ser planejada tivesse um conjunto bem definido e homogêneo de objetivos. Teria que ser possível ao menos a definição de um conjunto de metas gerais, tarefa extremamente difícil num sistema onde certas medidas sempre implicarão, simultaneamente, em benefícios para uns e ônus para outros.

Mesmo que existam metas sociais comuns, o conjunto de instrumentos para atingí-los não alcança o consenso, uma vez que inevitavelmente nos envolvemos com questões valorativas¹⁴. Assim, objetivos comuns como democracia, educação gra -

tiuta para todos, locomoção, etc., têm tantas interpretações : quantos forem os indivíduos ou grupos de compõem a sociedade bem como graus diferentes de satisfação quanto a qualidade do serviço prestado.

À luz desses fatos muitos planejadores abandonaram a idéia do planejamento perfeito passando a defender que o planejamento contribui para o alcance da racionalidade perfeita de forma incremental. Como exemplos temos que:

"No planejamento... as metas e os meio são continuamente ajustados uns aos outros ao longo de um caminho de ação racional"¹⁵

Ou ainda que o planejamento racional referente aos sistemas públicos é essencialmente relacionado com a racionalização do processo político, ou seja, uma tentativa em assessorá-lo para que tome decisões mais racionais¹⁶. Parte-se portanto para encará-lo como um processo que tende à perfeição no tempo, pelas sucessivas correções que este sistema permite. Nesta proposta, o agora processo de planejamento, inevitavelmente, cada vez mais se imiscui dos problemas de implantação, já que as duas realidades se completam e fazem parte de um mesmo todo. As peculiaridades do processo de implantação, preponderantemente políticas, cada vez mais deverão influenciar o processo de formulação, até então a exclusiva preocupação dos planejadores, numa tentativa de efetivamente influenciar a decisão final, que não pode mais ser deixada ao sabor das pressões políticas casuísticas.

No modelo "comprehensive" que tem por premissa a racionalidade perfeita, os insucessos do planejamento relativos à não implantação ou implantação incorreta, são sempre atribuídos a falhas no processo político estando assim implícita a questão valorativa de que o plano enquanto fruto da racionalidade é perfeito. Muito se produziu nesta linha tentando-se encontrar a posição ideal para o planejador dentro do organograma da administração pública que aumentasse as suas chances de efetivamente influir na realidade planejada¹⁷. Os planejadores pareciam espojar a crença de que sua incorporação à administração pública seria a chave para a realização de seus desejos coletivos.

No Brasil esta suposição ganhou inúmeros adeptos, quando, em decorrência da crescente estatização da prática, estes técnicos mudaram de uma posição autônoma para dentro das estruturas públicas, quando da criação das secretarias, assessorias e companhias de desenvolvimento voltadas para o planejamento em quase todos os estados e municípios.

Dentro desta linha, que identifica os insucessos de implantação com seus próprios mecanismos, sem considerar os aspectos políticos de formulação de decisões e operacionalização de medidas, vemos que tem sido uma grande preocupação a definição de que papel idealmente o planejador deve desempenhar no processo de tomada de decisões. Quase sempre o papel exclusivamente técnico, é aquele advogado pela literatura como o único capaz de o resguardar das pressões e preconcebimentos inerentes a qualquer processo de direcionamento social. John T. Howard sumariza esta concepção técnica ao afirmar que:

"O enfoque do profissional técnico tem que ser claramente compreendido como a forma física do meio urbano. ... O planejador também se preocupa com as maneiras de dar vida aos planos de melhoria do meio - e com a implantação política destes planos. Mas os planos propriamente são planos de objetos físicos".¹⁸

Assim apesar de desejar que seus planos sejam implantados, ele não se vê como o promotor deste processo. Coloca-se na posição definida por Weber para o sábio, de propor alternativas ao tomador de decisões, não existindo pois ações sobre as quais possa ser responsabilizado. Na atual situação os políticos não delegam seus poderes, não solicitando dos planejadores nenhum envolvimento com a decisão. Rabinovitz¹⁹ discorda desta colocação de alienação do planejador alegando que assim ele deixa de desempenhar o papel de profissional do urbano, que segundo esta autora é definido como aquele que assume responsabilidade por suas ações e decisões pessoais.

O planejador, na medida em que passou a localizar-se dentro da estrutura pública administrativa, caracterizou-se como o assessor técnico do político, devendo haver uma comunhão de idéias entre os dois. Os problemas advindos de orientações contraditórias seriam solucionados pela regra de que sempre o planejador descobrisse "que estava sendo deliberadamente alienado ou que ele discordasse violentamente da orientação política existente seria seu dever apresentar sua demissão"²⁰.

Entretanto, as relações nem sempre assim ocorrem pois este código de ética não auxilia ao planejador, agora funcionário público, a dirimir suas dificuldades com seu superior político, este por definição, transitório, e irá escolher uma entre duas atitudes — ou se faz o que o político quer fechando os olhos às violências técnicas, ou tenta arregimentar apoio entre grupos influentes para suas propostas. Esta segunda alternativa pode ser muito eficaz naqueles casos em que não está claro para o político como agir. De qualquer forma, sua atitude nunca poderá ser de franco antagonismo à direção, caso em que será afastado do processo.

Considerando-se outros aspectos determinantes para o sucesso da implantação, deve-se observar as características do sistema político onde se desenrolam estas ações. Presumindo-se que o planejamento significa inovar e orientar o rumo da realidade planejada, o sucesso do planejador nesta tarefa está diretamente relacionado com a capacidade do sistema político em apoiar a mudança. Ora, como disse Robert Daland, "a urbanização não é resultado de forças cósmicas, de crescimento orgânico segundo leis imutáveis da natureza que podem ser observadas mas não alteradas pelo comportamento humano. Dentro de certos limites o homem pode controlar seu meio"²¹.

A efetividade do técnico estará relacionada com a adequação entre seus esforços técnicos e organizacionais e o tipo de processo decisório político existente, com o qual terá que trabalhar.

No caso particular brasileiro, segundo apresentamos ao longo deste trabalho, se coloca ao planejador, além dos aspectos intra-urbanos, a necessidade de se considerar toda a estrutura do planejamento nacional. Qualquer plano, por mais despretencioso que seja, implica em entendimentos com a área estadual e federal, tanto para se conseguir apoio financeiro como gerencial, uma vez que os órgãos setoriais destes dois níveis de governo atuam diretamente no espaço urbano municipal.

Abrem-se assim a estes planejadores dois cursos de ação: realizar o planejamento adaptativo aceitando como parâmetros as escolhas e políticas dos escalões superiores, ou enviar esforços políticos para influenciar as decisões de mais alto nível e eventualmente mudar seu rumo. Isto se torna extremamente complicado, pois, apesar da centralização do modelo, a estrutura política se mostra pouco coesa com relação a atitudes, objetivos e investimentos nas áreas urbanas, fazendo com que o planejador se defronte com uma plêiade de órgãos, e em meio a este emaranhado organizacional, ter que descobrir a linha clara de ação.

Com relação aos aspectos intra-urbanos, o planejador defronta-se constantemente com um universo disperso e difuso quanto a objetivos e políticas. Qualquer proposição envolve interesses públicos e privados, havendo grupos que competem entre si.

Segundo Rabinovitz²², os sistemas políticos podem ser classificados de acordo com três variáveis principais :

1) distribuição de poder; 2) estilo e cultura políticos e 3) resultados. Por distribuição de poder entende-se distribuição a grosso modo de influências ou controle entre os membros da comunidade. Por Poder, Rabinovitz entende a capacidade de um indivíduo de modificar o comportamento do outro de maneira a modificar a tendência provável de eventos específicos futuros.

Por cultura e estilo políticos é subentendido o amplo "background" de determinantes culturais que dão forma à interação de políticos entre si, com os técnicos e com o povo. Constitui-se assim num conjunto de valores, ideais, hábitos e comportamentos produzidos pela interação social da comunidade e vão definir a estrutura de ação política. Influem assim no processo decisório, e no método pelo qual se estabelece a comunicação política.

O resultado é a consequência da interação dos poderes, atividades e interesses. Caracteriza-se pela habilidade daqueles que têm influência, operando numa cultura política particular, num sistema político particular, de alterar o meio²³.

A partir das variáveis acima, Rabinovitz define diversos ambientes políticos onde se encontrará o planejador. Por exemplo, as comunidades políticas coesas forneceria um ambiente hospitaleiro para que o planejador atuasse como técnico, desde que ele compartilhasse dos mesmos objetivos do grupo na liderança. Caso isto não ocorresse teria poucas chances de mobilizar o apoio de grupos na comunidade para suas posições. Dentro deste esquema é óbvia a perda de isenção técnica²⁴.

Numa comunidade com um processo decisório competitivo, caracterizado pela existência de pelo menos 2 grupos de liderança que competem pelo poder, evitando a debate aberto sobre as questões urbanas. Nestas comunidades, o planejador não pode simplesmente elaborar propostas técnicas e apresentá-las ao grupo eventual no poder mas sim desempenhar um papel político mais ativo, tal como um corretor, procurando uma fórmula capaz de integrar as posições rivais. Neste particular a técnica será usada para assessorá-lo para encontrar uma solução conciliadora. Assim se acha que uma área não deve ser ocupada, sendo apoiado por um grupo, e o outro deseja sua ocupação, pode propor que na lei de zoneamento um conjunto de restrições que a torne desinteressante pelo menos a curto prazo a parcelamento, como por exemplo exigir um lote de proporções bem grandes, a implantação de vários serviços de infra-estrutura, a destinação de áreas à Prefeitura, etc.²⁵.

Por outro lado, na comunidade com lideranças fragmentadas o planejador terá que trabalhar para formar coalizões em torno de assuntos específicos, coalizões essas que raramente sobrevivem às próprias decisões²⁶. Nesta situação, o tomador de decisões não vê claramente as vantagens políticas da decisão, optando muitas vezes pela inércia, até que certos aspectos se esclareçam. Se o planejador urbano conseguir mobilizar facções da opinião pública em torno de certas políticas, pode aumentar muito sua chance de sucesso, pois o político passará a ver claramente os benefícios de sua ação²⁷.

Deve-se considerar que a mobilização levada adiante pelo planejador neste tipo de comunidade, certamente não se restringe à atuação junto à população mas também junto aos outros órgãos municipais, estaduais e até federais atuantes na área. Um exemplo do acima ocorreu na criação da Estação Rodoviária de Macaé - RJ. Inicialmente os técnicos da SUPLAN foram consultados sobre a solicitação da Prefeitura à CODERTE que pedia a construção em terreno localizado em área congestionada da cidade, onde se previa originalmente a criação de uma praça, mas que naquele momento servia de estacionamento. Apesar da importância de uma Estação Rodoviária em Macaé, cidade com grande trânsito de ônibus, tanto intermunicipais como interestaduais, a SUPLAN conseguiu provar a inadequação daquela localização, e o projeto foi suspenso.

Posteriormente, quando da elaboração do Plano de Macaé - RJ, o assunto surgiu novamente, e os técnicos desempenharam interessante trabalho de mobilização. O local escolhido desta vez, era função de outra proposta, de que fosse construído um anel de contorno rodoviário, e situava-se no entroncamento com este anel da estrada de acesso existente. O terreno pertencia a uma área que sofria de inundações frequentes.

Contatos dos técnicos com o DER obtiveram a aprovação do anel rodoviário, o que envolveria obras de drenagem, beneficiando o proprietário da área, que em contrapartida concordou em ceder parte à Prefeitura. Esta por sua vez, contratou com a CODERTE a construção da Estação Rodoviária.

Rabinovitz, após pesquisar seis cidades norte-americanas, conclui que o planejamento melhor atingiu seus objetivos justamente nos locais onde o planejador, além de sua atribuição técnica, movimentou ativamente apoio político das diversas facções para garantir a bem-sucedida implantação das propostas técnicas contidas no plano.

A aplicabilidade das teses de Rabinovitz à realidade brasileira é severamente prejudicada pela diferença básica entre os dois ambientes, a saber: no ambiente americano o município goza de grande autonomia política e financeira, sendo possível ao planejador identificar apenas no âmbito local as forças e lideranças determinantes para a obtenção de seus resultados; conforme foi observado, no Brasil qualquer proposta a nível urbano implicará em negociações com os níveis federal e estadual.

No entanto, os critérios de classificação de ambientes de planejamento são válidos, a partir das três variáveis propostas anteriormente.

Na realidade seria inútil tentar-se descrever a nível de procedimento, qual deve ser o comportamento do planejador que pretende maximizar a eficácia de seu trabalho através de incursões no terreno até então reservado aos políticos. É mais uma questão de atitude, sumarizada por Friedmann:

"O sucesso do planejamento não está na técnica e sim na capacidade do planejador em mane

jar relações interpessoais, ou seja, desenvolver sua percepção de si mesmo, sua capacidade de aprender, expressa na sua habilidade em lidar com símbolos e relacioná-los com a realidade, sua capacidade de empatia, de conviver com o conflito e de compreender a dinâmica do poder e da arte de realizar intenções".²⁸

Finalmente, convém lembrar que a situação oposta é igualmente danosa: se o planejador perder de vista sua dimensão técnica, dando ênfase desmedida à sua intervenção política, seu trabalho perde muito em eficácia por não mais ter um balizamento formal, ou seja, uma referência científica para as recomendações que faz. Este profissional não teria lugar no ambiente urbano que se pretende aprimorar, pois ele não mais teria um papel claro a cumprir — a estrutura política local não o absorveria, o povo e o empresariado não lhe reconheceriam as credenciais, e os outros técnicos porventura envolvidos o repudiariam.

IV.3 - PERSPECTIVAS

Espero ter demonstrado neste trabalho que o planejamento urbano está intrinsecamente envolvido no processo político de tomada de decisão. A dicotomia artificialmente criada entre o planejar e o executar colocando o primeiro como atributo do técnico e o segundo a critério do político, contribuiu decisivamente para sua não incorporação como instrumento útil ao

processo de tomada de decisão nossas cidades.

Há que se unir o planejar e o executar através da ação do planejador. O aspecto técnico racional é indispensável para a elaboração de propostas consequentes para os candentes problemas urbanos. É preciso, no entanto, que lutemos contra seu fascínio, tendo sempre em mente que as conclusões da técnica são na melhor das hipóteses, limitadas pela nossa imperfeita percepção da realidade. Ao procurar na comunidade apoio político para suas propostas, o planejador desenvolve um processo de acordos e conciliações de objetivos e instrumentos que levam a uma ampliação dos valores representados pela técnica que se limitariam aos seus próprios ou ao das classes dominantes, isto é, aqueles justificados pela racionalidade aceita.

Concluimos portanto ser a politização da prática, um caminho viável para a efetivação do processo de planejamento. Nesse sentido, nos perguntamos: que perspectivas se abrem ao profissional no exercício mais consequente de sua prática?

Se considerarmos o quadro político municipal creio que existe já em muitas localidades uma atitude francamente favorável ao planejamento, bem como uma clara percepção da dimensão política desta prática.

O pronunciamento a seguir, do prefeito de Resende - RJ, demonstra seu repúdio à tecnologia e sua abertura face um planejamento mais político:

"... o planejamento assumiu foros de ciência com uma tecnologia altamente sofisticada a seu serviço. Se de um lado, isso permitiu a celerar a racionalizar o processo de tomada de decisões, não se deve esquecer que a mecanização do planejamento, ... tende a suprimir um de seus elementos essenciais: a inventiva... Sem inventividade não há que se falar em planejamento, mas em rotinas".²⁹

Este coloca que a inventividade está ligada ao lado político da tomada de decisões, que fornece ao técnico uma sensibilidade para perceber e observar os fenômenos sociais, avaliando as consequências das decisões a serem tomadas, ressaltando que a atitude eminentemente técnica contribui para o "afastamento cada vez maior entre técnicos e políticos"³⁰.

"Não se nega que ambos técnicos e políticos sejam tão necessários como carne e osso para a composição do corpo humano. O político representa a maleabilidade da carne, enquanto o técnico assume a rigidez do aparelho ósseo".³¹

Podemos ainda citar as palavras do prefeito de Cabo Frio ao dizer que:

"As ações da Prefeitura devem seguir um planejamento desde que o processo não seja imposto de cima para baixo. A definição de

prioridades é política, o plano técnico deve orientar as ações dentro de um quadro político".³²

Se considerarmos a atitude do poder central com relação à politização desta prática, é interessante observar que em recente documento produzido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU trata-se deste assunto com muito mais abertura que nas antigas metodologias do SERFHAU.

Em primeiro lugar, reconhece que "a existência do plano não garante a consecução dos objetivos"³³ sendo o planejamento visto como um processo voltado para a dinâmica decisória.

Com relação à metodologia de elaboração das propostas, o CNDU recomenda ao planejador um intenso contato com a comunidade

"quanto maior for o contato de grupo de trabalho com o prefeito e assessores, com a população e com a câmara, maior será a probabilidade de aprovação. Estes procedimentos são trabalhosos e não entusiasman a muitos técnicos, mas são compensadores no final".³⁴

Obviamente, deve-se considerar que um governo que desenvolveu uma estrutura tão centralizadora de gestão das áreas urbanas, não vai de uma hora para a outra democratizar o proces

so de produção de políticas, entretanto, à sua comprovada inabilidade em lidar com as peculiaridades dos problemas urbanos locais, parece estar favorável a uma maior autonomia ao nível local. O momento político nacional de certa forma se parece com aquele vivido em 30 ou em 50 (Vargas e Juscelino): o modelo sócio-econômico está em crise, e tudo indica que a continuação do desenvolvimento está a exigir profundas reformas, que no nosso momento estariam contidas em novo pacto social. Ao incentivar a participação comunitária da população em negociações salariais, associações de bairro, associações de classe, partidos, etc. a União está lançando balões de ensaio para se assegurar para que lado pende a balança das lideranças urbanas. Embora esta "abertura" seja controlada segundo regras bem definidas as contradições que podem advir deste processo até o momento são imprevisíveis.

Creio que neste momento se abre espaço para a atuação do planejador mesmo dentro dos órgãos estaduais e federais de planejamento, onde ele forçosamente terá que representar, ora o capital, ora o trabalhador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPÍTULO IV - QUE PAPEL PODE O PLANEJADOR URBANO DESEMPENHAR?

1. MARX, Karl - "The Critic of Political Economy"
2. Com relação às posições de Weber foram consultados:
FREUND, Julien - "Sociologia de Max Weber". Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1970 e
ZEITLEIN, Irving - "Ideologia y Teoria Sociologica". Buenos Aires, Amorrortur Ed., 1977.
3. FREUND, *ibid*, p. 68
4. ANDRADE, Regis - "Debates - Planejamento em Crise". Espaço e Debates I (jan) 1981, p. 103-27.
5. CINTRA, Antonio Octavio - "Planejando as Cidades - Política ou Não Política" In Antonio Octavio Cintra e Paulo Roberto Haddad. Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1978, p. 186.
6. *Ibid*, p. 187
7. *Ibid*, p. 187
8. *Ibid*, p. 228

9. CAMPOS, Roberto de Oliveira - Plano Nacional de Habitação. Vol. 2. Seminário promovido pelo Instituto de Engenharia de São Paulo e BNH - 1966. In Antonio Octavio Cintra, *ibid*, p. 198.
10. OLIVEIRA, José Lopes - Pronunciamento na Associação de Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança do Estado de São Paulo. In *Jornal do Brasil* de 26/03/81, 1ª Cad. p. 21.
11. FRIEDMANN, John - Retracking America. A Theory of Transactive Planning. New York, Anchor Books, 1973.
12. MANNHEIM, Karl. - In John Friedmann, *ibid*, p. 23.
13. BANFIELD, Edward - "Ends and Means in Planning", *International Social Science Journal* XI (1959). In Francine Rabinovitz, City Politics and Planning, Chicago, Aldine Publishing Co., 1977.
14. RABINOVITZ, *ibid*, p. 192
15. FRIEDMANN, John - "Introduction to the Study and Practice of Planning" - *International Social Science Journal* XI (3) 1959. In John Friedmann, *ibid*, p. 8.
16. RABINOVITZ, *ibid*, p. 148

17. Ibid, p. 11
18. HOWARD, John T. - "City Planning as a Serial Movement, A Governamental Function and a Technical Profession". Planning in the Urban Community. In Francine Rabinovitz, *ibid*, p. 12.
19. RABINOVITZ, *ibid*, p. 12
20. NASH, Peter, et al. - "Planning as a Staff Function in Urban Management". *Journal of the American Institute of Planners* XX (Sm 1954). In Rabinovitz, *ibid*, p.14.
21. PARKER and DALAND, Urban Growth Dynamics, New York, Wiley, 1962. In Rabinovitz, *ibid*, p. 16.
22. RABINOVITZ, *ibid*, p.20
23. Ibid, p. 21
24. Ibid, p. 81
25. Ibid, p. 90
26. Ibid, p. 97
27. Ibid, p. 101

28. FRIEDMANN, Retracking America, *ibid*, p.20.
29. CARVALHO NETO, Noel - "O Município e o Processo de Planejamento". *Jornal do Brasil* de 18/10/80.
30. *Ibid*.
31. *Ibid*.
32. Depoimento de José Bonifácio Novelino, Prefeito de Cabo Frio, RJ em 28/02/81.
33. Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU. "Planejamento Urbano para Cidades de Porte Médio - Propostas e Recomendações". 1979.
34. *Ibid*, p.42

BIBLIOGRAFIA

1. ACKOFF, Russell L. - The Art of Problem Solving. New York, John Wiley & Sons Inc., 1978.
2. ALVES, Marcio Moreira - O Povo Fala. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1980.
3. ANDRADE, Regis - "Debates - Planejamento em Crise". Espaço e Debates I (jan) 1981.
4. BARAT, José - "Desenvolvimento Urbano: A Necessidade de Optar por Sistemas mais Racionais de Gestão. Revista de Administração Pública, abr/jun, vl. 2, 1978.
5. BARAT, José - Introdução aos Problemas Urbanos Brasileiros. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
6. BARAT, José - "Problemas Institucionais do Planejamento Urbano". In, Desenvolvimento e Políticas Urbanas, Rio de Janeiro, IBAM, 1976.
7. BATISTA, Maurício Nogueira - "O Planejamento da Cidade". In, Desenvolvimento e Política Urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976.
8. BENEVOLO, Leonardo - The Origins of Modern Town Planning. London, Routledge and Kegan Paul, 1967.

9. BRASILEIRO, Ana Maria - "As Instituições Governamentais e o Desenvolvimento Urbano". Revista de Administração Municipal, maio/jun, 124, 1974.
10. BRASILEIRO, Ana Maria - "Elitismo da Legislação Urbanística". Revista de Administração Municipal, 1978.
11. BRASILEIRO, Ana Maria - "A Cidade: Aspectos Políticos". In, Desenvolvimento e Política Urbana, Rio de Janeiro, IBAM, 1976.
12. BRASILEIRO, Ana Maria - O Município como Sistema Político. Rio de Janeiro, Fund. Getúlio Vargas, 1973.
13. CARVALHO NETO, Noel - "O Município e o Processo de Planejamento". Jornal do Brasil de 18/10/80.
14. CINTRA, Antonio Octávio - "Planejando as Cidades - Política ou Não Política". In, Antonio O. Cintra e Paulo Haddad, Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1978.
15. CINTRA, Antonio Octávio e ANDRADE, Luis A.Gama de - "Planejamento: Reflexões sobre uma Experiência Estadual". In Antonio O. Cintra e Paulo Haddad, Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1978.

16. Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU - Planejamento Urbano para Cidades de Porte Médio - Propostas e Recomendações, 1979.
17. Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU - Estudos e Propostas para a Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano do Brasil, 1979.
18. COSTA, Jorge Gustavo da - Planejamento Governamental. A Experiência Brasileira. Rio de Janeiro, Fund. Getúlio Vargas, 1971
19. COSTA, Luis Carlos - "Aspectos Políticos e Administrativos do Planejamento Urbano". In, Planejamento Urbano em Debate. São Paulo, Cortez e Moraes, 1972.
20. EVERSLEY, David - El Planificador en La Sociedad. Madrid, Inst. de Estudios de Administracion Local, 1976.
21. FAISSOL, Speridião - Urbanização e Regionalização - Relações com o Desenvolvimento Econômico, Rio de Janeiro, FIBGE, 1975.
22. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda - Novo Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1975.
23. FREUND, Julien - Sociologia de Max Weber. Rio de Janeiro, Forence, 1970.

24. FRIEDMANN, John - Retracking America. A Theory of Transactive Planning. New York, Anchor Books, 1973.
24. Fundação Centro de Pesquisas e Estudos - Bahia - Modelo Teórico de Viabilidade Municipal para o Estado da Bahia. 1980.
26. IBAM - O Município e o Processo de Desenvolvimento. Papel do Planejamento Local. Rio de Janeiro, 1976.
27. LAFER, Betty Mindlin - Planejamento no Brasil. São Paulo, ed. Perspectiva, 1975.
28. Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro - Imprensa Oficial do Estado.
29. MARX, Karl - "A Contribution to the Critique of Political Economy". In, Karl Marx Selected Works. New York, International Publishers.
30. MELO, Diogo Lordello de - "A Intervenção no Município". Revista de Administração Municipal, maio/jun, 100, 1970.
31. MENDES, Ana Glauca - "A Experiência de Planejamento Econômico no Brasil". In, Antonio O. Cintra e Paulo Haddad, Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1978.
32. MODESTO, Hélio - "Ausência de Planejamento no Brasil". In, Leituras de Planejamento e Urbanismo. Rio de Janeiro,

IBAM, 1965.

33. MODESTO, Hélio - "Mentalidade de Planejamento no Brasil".
In, Leituras de Planejamento e Urbanismo. Rio de Janeiro, IBAM, 1965.
34. OLIVEIRA, Francisco de e BOLAFFI, Gabriel - "Aspectos Metodológicos do Planejamento Urbano no Brasil". Revista de Administração de Empresas, vl. 10, nº 1, jun/mar, 1970.
35. OLIVEIRA, José Lopes - Pronunciamento na Associação de Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança do Estado de São Paulo. Jornal do Brasil de 26/03/81.
36. PAUPÉRIO, A. Machado - O Município e seu Regime Jurídico no Brasil. Rio de Janeiro, ed. Record, 1959.
37. PLATÃO - "Phaedrus". In B. Jowett. The Dialogues of Plato. New York, Random House, 1937.
38. RABINOVITZ, Francine - City Politics and Planning. New York, Atherton Press, 1969.
39. REIS VELOSO, João Paulo - "Avaliação do Planejamento no Brasil". Revista de Administração Municipal, nº 103, nov/dez, 1970.

40. SALISBURY e HEINTZ - "A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications". In, Ira Sharkansky. Policy Analysis in Political Science. Chicago, Markhan Publishing Co., 1970.

41. SOUZA, Luciano B. Alves de - "Os Fundos de Participação e os Municípios". Revista de Administração Municipal, nº 153, out/dez, 1979.

42. WILHEIM, Jorge - Urbanismo no Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, ed. Saga, 1969.

43. ZEITLEIN, Irving - Ideologia y Teoria Sociologica. Buenos Aires, Amorrortur ed., 1977.