



etc, espaço, tempo e crítica
Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas
e outras coisas
ISSN 1981-3732
<http://www.uff.br/etc>
15 de Maio de 2007, n° 1(2), vol. 1

O Planejamento: algumas considerações

Circe Maria Gama Monteiro*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco
Email: monteiro.circe@gmail.com

Resumo

O texto elabora considerações sobre diversas definições e interpretações de Planejamento Urbano considerando o referencial teórico em voga nos anos 70. Neste sentido situa a discussão entorno do papel do planejamento urbano suas potencialidades e limites. O Planejamento visto como técnica apresenta o processo como uma atividade revestida de cientificidade onde o objetivo das propostas seria alcançar a melhor solução de um problema. O Planejamento como instrumento político ou de dominação, reflete sobre sua função como produto formulado por um sistema político atuando sobre um sistema econômico e social visando regular contradições e a favor da reprodução de uma condição propicia a sua manutenção. O Planejamento como instrumento de libertação considera a estratégia de superação e o seu papel em fomentar mudanças qualitativas na sociedade advogando a importância de procedimentos participativos.

Palavras-Chave – Planejamento, Urbanismo, Ideologia.

Planning: preliminary considerations

Abstract

This paper introduces Urban Planning definitions and concepts pervading the discussion around the 70's. In that direction it localizes core ideas around urban planning as well as potentials and limits. Regarded as technical procedure it assumes a scientific status seeking to achieve the best solution to a given urban problem. Planning was also seen as a political tool, reflecting in its formulation the need to control and dominate economic and social systems, aiming to regulate contradictions and to maintain and reproduce favorable conditions. Planning regarded as a liberating tool, considered the necessity to bring actors into power in order to achieve qualitative changes in society, and the importance of implementing participative urban planning procedures.

Key- Words – Planning, Urbanism, ideology

Este artigo apresenta vários argumentos que permeavam a discussão sobre os limites e potencialidades do planejamento urbano na década de 70. O assunto guarda alguma atualidade face à disseminação do planejamento local

centrado em práticas participativas, os modelos de governança preconizados por agências internacionais de desenvolvimento e as continuadas críticas ao limites do planejamento a serviço dos mais pobres (Hamdi, 2004). Neste sentido espera-se

* Este texto é um excerto do primeiro capítulo da Dissertação de Mestrado, *Por um Planejamento Alternativo*, apresentada ao Programa de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1983. Editado por Luisa Gomes Simões e João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro.

que a leitura tardia possa ressaltar as questões ultrapassadas e as que ainda permanecem em pauta.

Introdução

Ao iniciar considerações sobre o planejamento, faz-se necessário esclarecer os matizes de que o termo é revestido, sua amplitude e vários significados.

No caso do planejamento urbano, cabe fazer uma distinção entre este e o urbanismo, pois freqüentemente assistimos a confusas colocações quando se trata de delimitar um ou outro conceito.

A palavra "urbanismo" é relativamente recente. O dicionário Larousse a define como "ciência e teoria da localização humana", ou melhor, teoria da organização dessas localizações. Gaston Bardet (1977)¹, planejador urbano francês, remonta sua criação a 1910.

Somente a partir da revolução industrial, com a completa modificação do perfil das cidades, resultante da desordem inerente ao novo modo de produção, estabelecendo um caos urbano, desgraças sociais como a marginalidade, miséria, surtos de epidemias, o estudo do urbano começou a se constituir em preocupação sistemática dos homens, alarmados com o destino da cidade. O urbanismo, surgido nesta época, apresenta-se como disciplina de caráter reflexivo e crítico, portador de uma pretensão científica, dirigido a resolver um problema, o caos e a desordem urbana.

Este urbanismo, porém, apesar de ter-se apresentado de diversas formas, ou tentando viabilizar uma volta da

sociedade ao passado, pleno de valores culturais e sociais "nobres"; ou em uma visão progressista, propondo uma "nova sociedade" tecnológica, desenvolvida em função do bem estar coletivo, fracassa a maioria das vezes em sua percepção da realidade e no diagnóstico das causas dos problemas.

O urbanismo, neste período, percebe as conseqüências como a desorganização urbana, a densidade excessiva, o congestionamento das cidades como causas; assim, não percebia a situação como resultado inerente do novo modo de produção, ou seja, o capitalismo.

Em conseqüência, as soluções propostas eram formuladas num sentido de "ordenação" do espaço. Sir Patrick Abercrombie (1959) dizia que "o feio gera a miséria" e acreditava que organizando o espaço físico, estar-se-ia também adequando as relações sociais.

O urbanismo lançava-se em direção a racionalização urbana através de grandes planos, onde a sociedade pretendida chegava às raias da utopia; já que não eram levadas em consideração as forças econômicas, sociais e políticas existentes.

Da nova ciência uma gama de conceitos derivados foram surgindo, como "urbanificação" utilizada para designar o processo espontâneo do crescimento urbano; em oposição a "urbanização", expressão que pretendia indicar "organização" do desenvolvimento, assim como toda uma nomenclatura própria e um corpo conceitual que nunca chegou a ser bem desenvolvido. Mas, de modo geral, tende-se a compreender urbanismo como a ciência que estuda a forma física da cidade.

Ledrut (1971: 46) assinala que "o planejamento urbano não é a mesma coisa que o urbanismo", e acrescenta que enquanto o último se constitui em "ciência normativa de formas urbanas

¹ Gaston Bardet é reconhecido urbanista francês, crítico a Le Corbusier. Responsável por ter cunhado o termo "urbanificação", como veremos adiante, tal conceito serve para designar a aplicação dos princípios do urbanismo de modo a diferenciá-los da "urbanização". (Nota do Editor)

ideais", o planejamento se constituiria em um meio de controle da ordem urbana. Neste sentido explícita, em seguida, que

pode-se chamar de planificação urbana os mecanismos e os processos sociais pelos quais os diferentes comportamentos e movimentos que contribuem para modificar a cidade e para determinar seu desenvolvimento, são controladas de forma consciente. (Ledrut, 1971:46)

Ou seja, o planejamento se pretende mais amplo, englobando a compreensão do sistema econômico, social, político sobre o espacial.

O fato é que o urbanismo e o planejamento, além de partilhar uma mesma área de atuação, são ambos muito recentes. E, o planejamento urbano ainda se encontra em fase embrionária, considerando-se sua trajetória histórica. Embora conceitualmente seja possível distingui-los, na prática, mesmo por parte da maioria dos autores voltados ao assunto, não há uma preocupação em estabelecer estes limites rigidamente. Isto porque o termo "planejamento" tem uma abrangência tal, que superando a adjetivação de "urbano", é aplicado a todas atividades. O urbanismo assim se constitui em um "planejamento do urbano" no seu aspecto físico espacial.

Deste modo, o ponto inicial das considerações aqui expostas será o "planejamento" enquanto um processo de organização das cidades.

Planejar é racionalizar, ou seja, é pensar sobre uma realidade no sentido de compreendê-la e propor determinadas ações objetivando sua alteração; portanto, "uma ação planejada é uma ação não improvisada" (Ferreira, 1981: 15).

A necessidade de racionalização das ações surgiu com o desenvolvimento do capitalismo mercantil e industrial, que começava a determinar, cada vez mais, uma complexidade do processo produtivo. As indústrias precisavam

ordenar todas as fases da produção para conseguir competir no mercado; era a procura de maximização do tempo, da mão-de-obra e dos meios de produção e, conseqüentemente, dos lucros. Durante muito tempo o planejamento esteve restrito a este tipo de função dentro de instituições privadas.

Segundo Ferreira (1981) a transposição do planejamento dos limites fechados das fábricas para a sociedade como um todo, foi um processo relativamente lento, em particular durante a vigência do liberalismo econômico e do capitalismo competitivo. A falta de planejamento social permitia às parcelas detentoras do capital viabilizar seus lucros, através da selvagem exploração da mão-de-obra, dos recursos naturais, sem preocupações com os efeitos depredatórios de suas atividades, tanto na natureza como no resto da sociedade. Afinal, a acumulação de capital era possível inclusive nos momentos de crise!

Somente quando as crises tornaram-se maiores e mais constantes, quando a miséria social começou a imperar e a gerar maiores parcelas de descontentes, com um aumento das tensões sociais, quando tais tensões começaram a ameaçar os níveis de acumulação, foi então que a sociedade capitalista começou a aceitar a idéia de um planejamento geral, notadamente na área econômica, visando corrigir certos abusos e desvios.

Esta lentidão dos países capitalistas ocidentais em absorver o planejamento geral, se deu também em grande parte, em contraposição ao naquela época emergente sistema socialista, que instaurado na Rússia sob a égide do "planejamento para o bem de todos" implantava a coletivização da propriedade dos meios de produção.

Na ocasião, temerosos da repercussão de tal proposta, os capitalistas passaram a veicular a idéia do planejamento geral

como um meio de cercear as liberdades individuais e os direitos de todos cidadãos, como algo contrário a instituições como a família, a religião e o direito privado de cada um poder agir a seu bel-prazer sobre seus bens e propriedades. Por isso foi difícil, num momento posterior ao próprio capitalismo, apresentar o planejamento como algo válido e positivo para a sociedade capitalista.

O ponto de inflexão de tal postura se estabeleceu com a crise de 1929, que deixou patente a necessidade de uma visão de conjunto, e de uma planificação geral que assegurasse a acumulação. Anteriormente o Capital já havia passado para o Estado a função de viabilizar as "condições gerais de produção", ou seja, o planejamento de infra-estruturas, transportes, escolas, etc... e todos os serviços não rentáveis ao mesmo, porém necessários para sua reprodução. Tais necessidades eram programadas ou planejadas através de planos físicos setoriais de curto e médio alcance bastante controlados pelos interesses do Capital.

Com o advento das guerras mundiais os Estados desenvolvidos experimentaram novas formas de racionalização do conjunto, pois tinham que determinar a vida econômica de seus países durante o evento e dirigir toda sua recuperação e desenvolvimento no pós-guerra.

Surge, assim, uma articulação entre o Estado, representante das parcelas dominantes da sociedade, e determinadas frações de capital, que passa então, a emitir orientações e planejar as atividades gerais do país, inclusive as econômicas, em nome do progresso e do desenvolvimento econômico.

O planejamento estatal centralizado passa, então, a fazer parte do dia a dia das sociedades capitalistas e se espalha por todos os setores: educação, saúde, habitação, lazer, etc. Porém, como meio

de se diferenciar do modelo soviético, o planejamento nos países capitalistas assume uma postura de caráter técnico.

O Planejamento como técnica

O planejamento urbano se apresenta na maioria das vezes, como atividade desempenhada por técnicos; profissionais experientes, portadores de um cabedal de conhecimentos sobre a realidade urbana e capazes de propor as melhores soluções para seus problemas. Reveste-se de uma cientificidade, que é a responsável pela sua imagem de "neutralidade" frente aos variados conflitos urbanos.

Nesta ótica o planejamento é encarado como um processo, desenvolvido em várias fases, que visa o conhecimento da realidade, objetivando a solução dos problemas existentes através de orientações gerais e ações de intervenção, materializadas em um plano ou projeto.

A definição de planejamento, contida no documento de 1958, Carta dos Andes, segue esta linha, em seus termos, o

planejamento é o processo de ordenação e previsão para conseguir mediante a fixação de objetivos e por meio de uma ação racional, a utilização ótima dos recursos de uma sociedade em uma época determinada.

Tal assertiva transmite a idéia de que, através do conhecimento de uma situação e por meio da "racionalização" e cientificidade das propostas elaboradas se chega a melhor solução. Despreza-se, assim, a existência de externalidades ao processo de planejamento, como se toda a problemática dependesse apenas de soluções técnicas.

A neutralidade perseguida pelo planejamento, neste posicionamento, é facilmente questionada quando enfocamos a fase de determinação dos objetivos das ações a serem propostas.

Em qualquer universo de intervenção em nossa sociedade é notória a existência de conflitos. Podem ser de origens mais diversas; conflitos internos a uma área relacionados com os diversos interesses da comunidade; conflitos gerais envolvendo a estrutura geral da sociedade como também e no caso mais determinante, conflitos devido a divergências entre os interesses de quem "promove" o planejamento e das populações que dele são alvo.

A idéia de que os objetivos de uma ação planejada são produto do conhecimento e da técnica é falsa, assim como também é falso o fato de que há uma autonomia decisória do planejador quanto a estes objetivos, como procuraremos mostrar a seguir.

A noção da técnica é classicamente defendida pelos modelos e esquemas diretores das etapas de planejamento (onde a função do planejador termina com o plano). Estas etapas corresponderiam a três momentos:

- o do conhecimento;
- o da racionalização de alternativas;
- e o da proposta definitiva de intervenção.

O esquema a seguir ilustra uma versão deste processo (Ferrari, 1977: 155).

No caso do planejamento urbano, os primeiros passos correspondem ao conhecimento da situação que consiste na recuperação de informações residuais existentes em organismos oficiais e de contato com a população através da pesquisa. São levantadas informações quanto à composição da população, sua situação sócio-econômica, a situação da área em termos de infra-estrutura e serviços e os anseios dos seus moradores quanto às melhorias a serem implantadas.

O esquema apresenta a articulação necessária com a comunidade em vários momentos. Este contato primário

qualitativamente pode ser de várias maneiras, dependendo do interesse do planejador, do tempo para elaborar o trabalho, das condições políticas dos seus habitantes, mas geralmente o enfoque dado é da população objeto de estudo, mais do que população/sujeito da ação, isto é, propositora das intervenções.

O segundo momento é o do diagnóstico: através da análise dos elementos recolhidos se detecta os problemas prioritários das áreas, suas causas, conseqüências e as alternativas prováveis de solucioná-las ou de promover alguma melhoria nas suas condições de vida. É também neste momento que se passa ao exercício de visualizar a realidade desejada; que servirá de base para proposição das ações devidamente dirigidas para materializar dita abstração do futuro - é a chamada prognose.

O plano, última fase do processo, consiste em um documento contendo os resultados das fases materiais, que justificam as ações apresentadas, com detalhamento quanto a sua execução, forma de implantação, recomendações gerais e orientação quanto à forma de atuação das diversas instituições envolvidas no processo.

Mas o planejamento não se restringe a este estágio, um outro esquema também clássico e mais abrangente apresenta o processo de acordo com os principais níveis decisórios:

- A etapa eminentemente técnica, correspondente ao esquema anterior, ou seja, a preparação dos planos pelos planejadores;
- A adoção do plano pelos que decidem, responsáveis pela chamada fase política;
- A implementação dos planos pelos administradores; isto é a fase executiva;

- A realimentação do processo via avaliação dos resultados obtidos na implantação.

Funcionalmente, este esquema é corretíssimo. Apresenta um processo dinâmico, cujas etapas deverão ser estreitamente conectadas e interdependentes, onde a ação é acompanhada diretamente pelo planejador. Os resultados da intervenção são analisados e as causalidades ocorridas e desvios não esperados, servirão de base para futuros planejamentos. Assim, após seu início o processo seria contínuo, sempre acumulando conhecimentos e refletindo-os na concepção das ações.

Ambos os esquemas de planejamento aqui apresentados são utópicos, não correspondem ao que se desenvolve na prática e neste sentido não passam de elementos de legitimação exterior do mesmo. O fato é que o planejamento enquanto técnica, não assume tal esquema global. Porque como elemento técnico, ele precisa ser distante, isto é, desvinculado de quaisquer interesses. A partir do momento em que é vinculado à implantação de suas propostas, se coloca na posição de dar satisfação de suas ações e de sofrer questionamentos diretos. Com isso a máscara da razão e da cientificidade, de que depende sua sobrevivência é ameaçada. A partir deste temor, que se estabelece a idéia de que **o objetivo final do planejamento é o plano.**

E os planejadores são os primeiros a aceitar estas premissas como forma de evitar um julgamento social de sua atividade profissional. A postura de desvinculação do pensamento da ação, leva-os a ter um discurso revolucionário, a produzir diagnósticos críticos sobre as estruturas políticas e econômicas, sem a preocupação de que tais diagnósticos se materializem em ações. Neste sentido estão sendo eminentemente alienados

pactuando com uma pretensa idéia de neutralidade, alimentada pelo fato de produzirem críticas inócuas.

A fase política não representa quaisquer empecilhos; o planejamento enquanto técnica, "neutro", está a serviço de quem o contrata, de quem decide,

este es otro de los mitos aceptados del proceso clásico de planificación: que los planificadores entregan alternativas con el fin de que los políticos elijan. No hay tal. (Browne y Geisse, 1974).

Os planos, assim, já são orientados para os interesses do cliente.

Com a sua atuação, finalizando neste estágio, o planejador estabelece um "álibi" perfeito, quando do fracasso dos planos: o plano não foi corretamente implantado, sua concepção foi distorcida pelos políticos, não existiam as condições sociais prévias necessárias, etc.

E finalmente, a quarta fase do modelo circular de planejamento que corresponde **a avaliação dos resultados, é um MITO.** No estabelecimento dos papéis de decisão não cabe a nenhuma das instâncias tal função, o planejador quando é encarregado desta monitoração o faz através de seus parâmetros, "*legitimando externamente su posición, la técnica juzga y justifica a la técnica...*"

O planejamento enquanto técnica não se envolve em programações de longo alcance, geralmente ligadas a projetos de desenvolvimento nacional, mudanças sociais, enfim, propostas de cunho estrutural. Enquanto técnica o planejamento se orienta para a "confecção de planos pontuais", respostas a problemas prementes, passíveis de qualificar como projetos corretivos.

As propostas urbanas, assim, se caracterizam por projetos de adequação infra-estrutural, melhorias de sistema viário, esgotamento sanitário, ampliação do abastecimento d'água, oferta de

equipamentos sociais, programas habitacionais. Ações visando adequar áreas mais carentes à estrutura atual e, portanto, reforçando seu funcionamento. Embora no diagnóstico elaborado se detectem problemas advindos exatamente destas "estruturas", os planos não chegam a questioná-las, caracterizam-se por propostas reformistas.

A longo prazo, estas ações desconectadas entre si acabam por agravar os problemas urbanos, pois não há um direcionamento deste planejamento frente a sociedade, se constituindo assim em um perigoso planejamento incrementalista.

A técnica e os métodos

Um esclarecimento deve ser feito. A crítica ao "planejamento enquanto técnica" não se refere aos métodos e técnicas utilizados pelo planejamento, que, todavia, possuem uma importância para a compreensão dos fatos e para a geração de conhecimento.

Estes instrumentos que consistem praticamente em métodos de observação, análise da validade, formulação de modelos, foram inicialmente incorporados ao estudo do urbano pela Escola de Chicago e seus seguidores. A chamada "Ecologia Humana" baseando-se no pressuposto de que no mundo tudo segue uma regra biológica começou a utilizar metodologias de observação usuais em ciências naturais e biológicas no contexto urbano. Seu maior expoente, Louis Wirth (1938), desenvolveu trabalho de análise do meio urbano frente a parâmetros estabelecidos para a classificação das cidades: tamanho, densidade e homogeneidade, utilizando métodos usuais para observação comportamental de animais e cobaias, do seu ponto de vista a cidade seria como um grande laboratório. Robert Ezra Park (1916), do mesmo modo, elaborou parâmetros

técnicos para uma análise sociológica do meio urbano.

O desenvolvimento destes estudos levou à criação de um instrumental técnico para o planejamento estabelecendo parâmetros ideais, normas e limites de densidade populacional, tamanho de aglomerados urbanos, regras de zoneamento, critérios para dimensionamento e localização de equipamentos comunitários, índices de conforto ambiental, dimensionamento de sistema viário e uma infinidade de dados visando orientar o desenvolvimento urbano; de validade ainda hoje (salvo adaptações necessárias), inestimáveis para a prática de formulação e propostas no meio urbano.

Refletindo isto, houve na década de 60 uma grande predileção na utilização de técnicas científicas, voltadas para um acentuado empirismo. Neste sentido buscaram indicadores de análise que apresentassem qualidades práticas como facilidade de mensuração, estabilidade e constância, facilidade de aplicação e que fossem portadores das mais importantes características do objeto de estudo.

Verificou-se uma difusão dos métodos, técnicas científicas agora contando com o suporte da cibernética, na elaboração dos "modelos".

A classificação é uma maneira de identificar modelos similares entre acontecimentos, que em outro caso, apareceriam sem relação. "É provavelmente a técnica mais sensível para se reduzir uma matéria a limites manejáveis e práticos" (Reismann, 1972: 82). Devido a esta extrema praticidade seu uso foi se tornando indiscriminado resultando constantemente em dados incoerentes, relações "forçadas" e análises irreais. A transposição de modelos elaborados com variáveis relativas às sociedades desenvolvidas, nos países latino-americanos, resultou numa

quantidade de diagnósticos totalmente descabidos e inúteis.

Isto porque a técnica não existe *per se*, ela só tem sentido quando sustentada por um esquema teórico, que especifica o que terá de ser medido, e por que. Não se pode "transpor" teorias de uma realidade, a outra totalmente diversa, a técnica estando a serviço da teoria, deverá ser repensada a partir desta última.

Um enfoque extremo da utilização de métodos racionais e científicos no planejamento é postulado pelos adeptos da Teoria Geral dos Sistemas, que tentam utilizar uma linguagem única para a análise de subsistemas distintos. Embora o enfoque sistêmico tenha contribuído e muito, na formulação de teorias de desenvolvimento, no planejamento regional, nas teorias de localização, etc., apresenta muitas restrições para sua utilização em nossas sociedades onde variáveis difíceis de ser mensuradas (influenciadas por políticas existentes, dependência do país, sentimentos culturais e outros) são causas determinantes do problema e por isso primordiais para sua compreensão; sendo ainda válidas as mesmas críticas feitas à utilização de "modelos importados".

Vimos que na fase dita eminentemente técnica pelos dois esquemas, o "produto final" ou plano de intervenção, é condicionado por duas instâncias: a realidade existente, seus problemas, causas e conseqüências, e a determinação dos objetivos a serem perseguidos nas ações do plano.

Voltamos a uma indagação inicial:

Quem fixa tal objetivo? O planejador? O Estado? A população? Quaisquer das três respostas vão implicar em tipos de planejamento totalmente diversos.

A ótica do planejador quanto ao que seria melhor para certa parcela da sociedade, possivelmente não é a mesma

do Estado, muito menos dos reais implicados na problemática. As mesmas considerações são feitas quanto a sistemática de conhecimento dos problemas. As formas de implantação das ações, as formas de participação da população.

Não podemos mais continuar considerando o planejamento como produto da razão, consciência e seriedade de seu formulador, - como um processo neutro e mediador dos conflitos, mas sim como resultado dos interesses de quem o promove.

Na realidade, é um instrumento que pode ser manipulado diferentemente de acordo com quem detém "as suas rédeas", assim sendo planejamento é um instrumento político?

O Planejamento como Instrumento político

O ato de planejar, ou seja, de elaborar uma ação cuja formulação passa por uma fase de racionalização, objetiva sempre imprimir alteração a algo que vem se desenvolvendo espontaneamente. Esta nova situação desejada vem sempre acoplada a necessidades mais amplas que as indutoras da dita situação alvo e por isso, geralmente ligada a interesses de um sistema dominante maior, econômico ou político.

O planejamento no qual centramos nossa análise, é o urbano, portanto possuidor de uma característica fundamental, a de que todas as recomendações e diretrizes são materializadas em um espaço físico. Neste sentido, seria o espaço físico considerado somente como suporte ou local onde se processam as relações sociais, ou mais amplamente o espaço onde se desenvolve as atividades produtivas, o consumo e reprodução

geral do sistema determinante de uma sociedade?

Ledrut tende a chamar de planejamento urbano,

aos mecanismos e processos sociais pelos quais os diferentes comportamentos e movimentos que contribuem para modificar a cidade e para determinar seu desenvolvimento, são controlados de forma consciente (Ledrut, 1971: 47).

Frente ao objetivo de analisar o planejamento como "instrumento político", é interessante esclarecer o que entendemos pelo mesmo. O termo instrumento é claramente empregado no sentido de "utensílio" porém quando acoplado ao adjetivo em pauta podemos entendê-lo como "capaz de viabilizar os interesses de determinadas classes sociais, na sociedade como um todo"; mesmo sendo esta sociedade capitalista, subdesenvolvida e caracterizada por classes radicalmente antagônicas. Em países onde a situação das classes é aguçada ao extremo, são distinguidas basicamente as classes dominantes e as classes exploradas; onde poderíamos considerar também a existência de campo para dois planejamentos explícitos e conflitantes quanto a seus objetivos.

Existiram e existem, assim, dois urbanismos, um que gostaria de mudar o mundo, mas não pode fazê-lo a não ser que se torne uma parte do movimento de libertação; outro que quer conservá-lo como é, para manter imutáveis os próprios poderes, mas que somente pode piorá-lo levando-o ao desastre. (Guiducci, 1980: 12).

As cidades capitalistas refletem as regras de poder, lucros imediatos o que igualmente acontece com o planejamento a serviço deste sistema, que acaba sendo um planejamento do sistema dominante e reacionário.

É interessante notar que existe uma tendência de negar qualquer valor

revolucionário ao planejamento urbano; dentre os muitos motivos que levam a esta posição está o fato deste ainda ser considerado ciência parcial, que abrange somente o espaço físico e há uma vívida reação a uma concepção passada e falida de que ordenando o espaço estar-se-ia também ordenando as relações sociais que nele se processam e conseqüentemente a sociedade.

Do nosso ponto de vista esta tendência é fruto da não compreensão de algo, em que já há uma consciência ampla; ou seja, de que o planejamento urbano não se restringe a fatos construtivos, tipo infraestrutura, serviços, habitação, centros produtivos e outras, que são inertes;

a organização espacial implica também qualidades que não são físicas, como o tipo de relações sociais, a mobilidade, as alternativas de uso do tempo, a coagulação de capacidades inventivas, as tensões em direção a renovação, a cultura, os outros homens, a consciência das contradições econômicas e sociais, o esforço de libertação da sociedade da opressão de classe e de estrato, etc. (Guiducci, 1980: 26).

O planejamento urbano só pode ser compreendido como atividade global, onde conhecimentos de economia, sociologia, geografia, política dentre outros têm presença marcante. E em uma sociedade onde a multiplicidade de interseções e complexidade das estruturas necessitam de um maior grau de racionalidade e ordenamento, o planejamento cresce em importância como elemento de intervenção eficaz, de controle ou libertação. Este não mais "pode prescindir da consciência e responsabilidades políticas e sociais (que lhe são) conseqüentes". (Castells, 1975: 214).

E se reforçamos este ponto é porque o planejamento que nossa sociedade conhece atualmente, como tal, é primordialmente o planejamento como um instrumento do Estado. Isto também

se deve pela presença de regimes políticos autoritários nas sociedades latino-americanas que dificultam, senão impedem, qualquer viabilização de práticas sociais democráticas de base, indispensável para a emergência de um "outro" planejamento.

Considerando o planejamento via Estado,

a nossa análise de planejamento urbano como instrumento político, é a análise do potencial de transformação de tal processo no sistema de consumo coletivo e no da organização espacial das atividades. (Castells, 1975: 220).

Mas para tal, é necessário uma aproximação da realidade em questão. Dificilmente esta análise poderá ser feita em termos gerais, abstratos, porque tal potencialidade acha-se intimamente ligada a condições específicas; como o tipo de regime político, a fase de desenvolvimento histórico do país, as forças políticas atuantes, o grau de pobreza urbana, o nível de organização da população, a organização do aparato institucional do Estado e seus aparelhos.

Embora seja material suficientemente vasto, apresentaremos umas breves considerações e caracterizações gerais do planejamento sob este prisma.

O Planejamento como Instrumento Político do Estado

Ao enfocarmos anteriormente o planejamento como uma atividade técnica, demonstramos como este se reveste com caráter de racionalidade, seriedade e de uma pretensa neutralidade frente a situação contraditória sobre a qual ele atua. É exatamente esta sua capacidade de poder se apresentar através de um pretense caráter de cientificidade e neutralidade, que o transforma em valioso instrumento de dominação e veiculação ideológica por

parte de parcelas dominantes da sociedade, através do Estado.

Quando se veicula a idéia, do planejamento como esforço para atuar de maneira consciente e racional através de um conjunto de planos, programas e projetos objetivando o bem-estar social, visa-se transmitir à sociedade as "boas intenções" de quem o promove, a sua procura por "mudanças" positivas.

Para entendermos o seu papel nas sociedades capitalistas não podemos desvincular a análise das relações sociais dominantes nas mesmas, da lógica do processo de produção e de consumo e apropriação do espaço urbano pela sociedade; e conseqüentemente das articulações e reflexos do sistema econômico, político e social neste mesmo espaço.

Nesta ótica surge um entendimento de que o

planejamento urbano pode definir-se em geral, como a **intervenção do sistema político sobre o sistema econômico**, a nível de um conjunto sócio-espacial específico, intervenção encaminhada para regular o processo de reprodução da força de trabalho (consumo) e da reprodução dos meios de produção (produção) superando as contradições postas no interesse geral da formação social cuja subsistência visa assegurar (Castells, 1975: 223 - grifo da autora).

Esta regulação das contradições via planejamento de Estado se verifica basicamente a partir da elaboração e atuação em três campos diversos:

- uma via ideológica, que utiliza o planejamento urbano como canal de veiculação direta de um sistema de valores a ser transmitido à sociedade;
- a gestão, que visa a administração e a regulação legal das unidades produtivas cada vez mais

complexas e dispersas no espaço urbano;

- e a produção das "condições gerais de produção" e reprodução do capital, com a dotação de infraestrutura física e equipamentos supra-estruturais.

De modo geral, como estamos apresentando as diversas "formas" de que se reveste o dito planejamento, podemos enfatizar suas características dominantes de acordo com os níveis de intervenção do Estado, ou seja, nacional, regional e local.

Ao nível nacional, o planejamento urbano se apresenta como a formulação de uma política urbana, que emana orientações e recomendações do Estado, a todos os setores envolvidos na resolução dos problemas urbanos.

Consiste então em um planejamento que objetiva mudanças a "longo prazo" onde as diretrizes e orientações gerais são voltadas para o "desenvolvimento econômico e o crescimento da sociedade"; e caracteriza-se primordialmente por ser um "momento eminentemente político", onde as decisões estratégicas são tomadas.

Esta política urbana é materializada a nível nacional através de dois mecanismos de controle: o institucional e o financeiro.

Institucionalmente com a elaboração de leis e decretos que regem por exemplo, o parcelamento do solo, o desenvolvimento industrial em "distritos" específicos e outros, e financeiramente com o estabelecimento de linhas de crédito orientadas para determinadas intervenções politicamente escolhidas.

Assim, em um determinado momento, no setor habitação só há crédito para intervenções em habitações de baixa renda, em outro, para infra-estruturas básicas ou créditos para aquisição de

imóveis usados; no setor transporte, ora se financia o transporte coletivo, ora a execução de estacionamentos periféricos para veículos privados, ora o transporte rodoviário, ora o ferroviário e assim por diante. Apesar de se constituir em plano de longo alcance e de longo prazo, as alterações e mudanças de nuances ocorrem com grande frequência e dinamismo. Isto devido às constantes alterações, adaptações e arranjos das forças políticas na sociedade; não só da correlação histórica entre dominantes e dominados como também das modificações em termos de alianças do "bloco no poder". É o produto conseqüentemente de uma atuação em cima de interesses tão contraditórios, como por exemplo:

- atendimento às necessidades do empresariado industrial quanto a expansão do setor, garantindo seus níveis de acumulação;
- o atendimento das necessidades mínimas da população trabalhadora, garantindo sua reprodução e mantendo um nível sustentável de tensão social;
- a necessidade de assegurar a expansão do setor imobiliário aumentando os limites urbanos e promovendo sua acumulação em cima da dotação de serviços urbanos públicos e enfrentar os problemas de uma crescente pobreza urbana...

O planejamento regional embora com várias características semelhantes ao nacional, tem sido enfocado basicamente como um planejamento corretivo, visando adequar desvios estruturais, produtos dos desequilíbrios e injustiças do modelo histórico de crescimento do país. Com uma base eminentemente econômica, os planos regionais geralmente são voltados para a correção de desníveis econômicos entre regiões, através do desenvolvimento industrial

nas áreas mais subdesenvolvidas na estruturação de centros urbanos de médio porte e incentivos bastante atraentes para esta nova localização do capital industrial.

Pelo seu espaço de atuação **é um nível de planejamento imprescindível para a solução dos problemas urbanos**, cujas causas principais não estão na cidade e sim no campo, ou melhor, em problemas regionais.

O nível regional teoricamente possui um espaço para adequação entre os setores primário e o industrial, mas na prática, os interesses contraditórios e conflitivos entre estes setores fazem deste plano de intervenção um verdadeiro "palco de luta" entre interesses da burguesia industrial e da oligarquia rural; o que vem comprometendo sempre seus resultados.

E finalmente, **o planejamento urbano ao nível local**,

é o escalão do concreto, onde se exercem as relações de produção, é onde se materializam as relações sociais de uma sociedade, é o meio onde as contradições estão mais explícitas e o menos sujeito ao controle ideológico e é onde a ação do poder público se manifesta de forma mais intensa e suscetível de ser orientada pelo planejamento urbano. (Costa, 1978: 84).

As ações no urbano segundo Castells estão voltadas a duas problemáticas distintas:

a) Os remédios para fazer frente às "insuficiências" do processo de industrialização ao nível do consumo e especialmente de consumo de bens coletivos;

b) A gestão técnico-econômica de unidades espaciais cada vez mais extensas e complexas.

Respondendo à primeira problemática, o planejamento urbano ou a urbanização, tem se constituído de fundamental

importância nesta "mediação" do nível de consumo. A dotação de serviços de infraestrutura e equipamentos sociais tem atuado como "salário indireto" às populações pobres, cujos rendimentos permitem apenas um nível de sobrevivência fisiológica. Isto se explica pela forma de um modelo de desenvolvimento onde a acumulação é assegurada principalmente via achatamento salarial. Fica claro compreender que este tipo de intervenção tem um papel nitidamente político, tanto no sentido de aliviar tensões como de favorecer determinados grupos.

As ações infra-estruturais no nível local, na maioria das vezes não passam por um processo de planejamento, são respostas a "necessidades que se tornam emergentes", necessidades estas que não são naturais, ou as mais prementes

e que só são socialmente tratadas na medida em que são socialmente expressas por meio de um jogo político. (Castells, 1975: 211).

Este planejamento de respostas imediatas a quem "grita mais alto", ao invés de minimizar os problemas urbanos, a longo prazo o compromete irremediavelmente pela ausência de uma orientação que trate o urbano como uma unidade, cria uma "colcha de retalhos".

Quanto à gestão do urbano, esta tem-se verificado com a proliferação de organismos de planejamento nas cidades. A gestão está ligada a duas atividades: a criação de planos orientadores para a ocupação do espaço, tipo modelo de ordenamento territorial, uso do solo, zoneamento, etc... e a elaboração de projetos específicos de renovação urbana, urbanização de áreas periféricas e favelas, criação de novos centros, etc... Embora sejam ambas intervenções de gestão a nível local, as primeiras se distinguem por consistir basicamente na elaboração de instrumentos institucionais e legais de

regulação e por estar completamente dissociadas de uma ação executiva, como nas últimas intervenções citadas.

É nestas, que o planejamento tem o maior campo de atuação não só pelo fato de ter um **controle mais efetivo** na implantação destes planos, como também um certo grau de liberdade frente às orientações gerais emanadas pelo poder central. Isto porque trata diretamente as áreas urbanas cujas especificidades locais são tantas que é impossível englobá-las dentro de orientações gerais.

É certamente o espaço mais criativo do planejamento urbano onde as contradições são sentidas frontalmente e onde segundo nosso entender era o nível que se encontrava menos "estruturado". Recentemente porém, com a necessidade do Estado de angariar apoio político das populações pobres e ao mesmo tempo garantir um maior controle das tensões e movimentos sociais; a gestão e o planejamento local tornam-se elementos valiosos e começam a se constituir em instrumentos ideológicos de uma "política central" que extrapola os interesses meramente "urbanos".

O Planejamento como Instrumento de Libertação

Primeiramente cabe estabelecer o que se entende por "libertação". O termo se define por uma "falta de liberdade", "necessidade de ser livre", ou ao seu oposto "dominação" e "dependência".

Tem o sentido de algo que se tem de eliminar (a dominação e dependência) e de "alguém" (o sujeito da libertação) que deve ir realizando-se. "fazendo-se". (Ander-Egg, 1976: 210).

Quando falamos de planejamento para libertação, nos remetemos a uma ação capaz de criar, ruptura crise, nas estruturas atuais buscando um novo rumo, uma nova sociedade. Agora como

o processo de planejamento se insere em um projeto tão vasto e global?

Anteriormente foram desenvolvidas considerações sobre o planejamento, onde se mostrou que a tomada de decisão dos objetivos a serem perseguidos pelo planejamento não era um exercício técnico, nem racional e sim político; e assim dependendo de "quem toma as decisões", poderiam haver vários rumos. Mesmo quando o processo era detido exclusivamente em mãos da técnica, o fator **arbitrariedade**, adquiria um peso igualmente perigoso.

Chega-se assim à constatação de que para haver intervenções no meio urbano voltadas para as reais necessidades da população, esta inevitavelmente deverá tomar parte do processo de planejamento. **Cada intervenção urbana cristaliza uma alteração, representa uma evolução (ou não) nestas condições físicas e nas relações sociais que aí ocorrem.**

Para concebermos um "planejamento de libertação, devemos partir de duas premissas básicas:

- a. que há uma evolução da humanidade, e há fases que significam uma ascensão qualitativa da humanidade,
- b. que o homem é construtor, fazedor de história, ou o que é o mesmo, é responsável por conduzir a evolução" (Ander-Egg, 1976: 210).

Se o planejamento pode ser instrumento de um povo, pode se constituir em prática de valores reais desta sociedade;

ao escolher seu urbanismo, uma sociedade escolhe a si mesma, determina uma forma de existência humana e uma arte de viver. (Ledrut, 1971: 205).

A libertação como projeto de uma sociedade pode se dar em termos de prática social do povo em três níveis:

- as lutas pela **libertação nacional** (nação contra império);
- as lutas pela **libertação social** (classes exploradas versus exploradoras);
- as lutas pela **libertação pessoal** (desalienação e conscientização para a criação de uma nova maneira de ser homem).

Estas "lutas para libertação" estão sempre ligadas a estados futuros desejados, tem uma base **prospectiva**, mas ao mesmo tempo pressupõe fundamentalmente uma *praxis*.

Praxis esta ligada à conscientização e a procura de superação das contradições homem-homem e homem-natureza.

Conscientizar implica sempre em um juízo crítico da situação, de suas causas e conseqüências e uma orientação para saber em que direção se orienta a ação, qual é o caminho de libertação. (Ander-Egg, 1976: 214).

Neste processo, porém não podemos deixar de ressaltar que "não se conscientiza no vazio ideológico, a conscientização está sempre acoplada a um projeto político" (Ander-Egg, 1976). Assim como o planejamento via Estado contém toda ideologia do Poder este "novo planejamento" deverá também refletir os valores de uma outra sociedade. Em síntese, conscientização, política e ideologia são ingredientes indispensáveis, permanentes e inseparáveis anteriores a qualquer processo de planejamento para libertação e diretores deste.

Agora, em que o planejamento em sua atuação no urbano poderia contribuir em tal estratégia de libertação?

Em relação a uma libertação social, primeiramente o planejamento tem uma função de denunciar, de revelar as contradições do sistema capitalista e do próprio planejamento.

Denunciar por exemplo a propalada intenção de "integração" das áreas pobres à cidade e conseqüentemente de uma população marginal à sociedade demonstrando que é a estrutura desta sociedade que cria a marginalidade. Esclarecer o que significa se integrar nesta sociedade, de lucro, de exploração, da valorização do homem pelo que tem e não pelo o que vale.

Demonstrar que as áreas pobres não podem ser tratadas pelo urbanismo da mesma forma que áreas ricas, porque estas refletem a realidade destas classes; da exploração de uma sobre a outra; e de que a superação de tal situação não poderia se dar dentro de regras do sistema capitalista.

No plano das lutas para libertação pessoal, o urbanismo pode contribuir através da estruturação de espaços ligados a noção de que "vida é individualidade coletiva, da existência do "sujeito-coletivo urbano" de que fala Ledrut; na prática e na vivência de tal coletivo.

Parece primordial o estabelecimento de uma posição ideológica nos próprios fundamentos do que é urbano e dos seus parâmetros. A invasão cultural que é um instrumento de dominação dos mais fortes, levou a população a introjeção de valores que não são seus;

"na invasão cultural, é importante que os invadidos vejam sua realidade com a ótica dos invasores e não com a sua própria. Daí que uma das condições para o êxito da invasão cultural é que os invadidos se convençam de sua inferioridade intrínseca" (Freire, 1970).

Em uma área pobre, marginal, depara-se com a assimilação dos padrões culturais dominantes e burgueses veiculados pelos meios de comunicação. É necessário questionar e romper esta dominação; uma destas formas é fazer com que os reais interessados participem

do planejamento de seus espaços, eliminando o planejamento imposto que trata-os como meros objetos sem vontade e sem saber.

Uma política que seja verdadeiramente ação libertadora, pressupõe que o oprimido tenha condições de descobrir-se e conquistar-se reflexivamente, como sujeito de seu próprio destino histórico, de modo tal que, ao investigar, planificar e executar com o povo, o trabalho social serve para que o povo descubra seus próprios caminhos de libertação (Costa Pinto, 1963).

O planejamento ao nível local constitui-se em excelente espaço para uma ação conscientizadora eficaz, por tratar principalmente com aspectos cotidianos, vividos proximamente por cada habitante.

Agora é necessário ponderar estas posições, o planejamento *per se* não é, e nem nunca será instrumento de mudança social, esta será resultado das confrontações entre classes sociais. O planejamento poderá contribuir na medida em que se constituir em um processo aberto capaz de viabilizar projetos de uma sociedade oprimida. Seu papel então será de conscientizador e organizador das formas de resistência, promovendo então, um meio favorável à germinação de novas forças sociais.

Ao identificar as causas da pobreza urbana, da injustiça e dos males sociais que afligem com grande intensidade às populações urbanas, vimos que a superação só seria possível através de mudanças estruturais da sociedade.

Neste sentido dificilmente podemos encarar o planejamento urbano como instrumento político para esta superação, mas não podemos deixar de considerar que

não há mudança qualitativa importante que não se prepare longamente, na acumulação quantitativa de pressões e condições para realizá-las (Ferreira, 1981: 88).

oOo

Bibliografia

- ABERCROMBIE, P. (1959) *Town and Country planning*. London: Oxford University Press.
- ANDER-EGG, A. (1976) *El trabajo social como acción libertadora*. Buenos Aires: Editorial Librería.
- BARDET, G. (1977) *El Urbanismo*. Buenos Aires: Universitaria.
- BROWNE, E. e GEISSE, G. (1974) *Planification para los planificadores o para el campo social? Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli S^a
- CASTELLS, M. (1975) *Problemas de investigação em sociologia urbana*. Lisboa: Ed. Presença.
- COSTA, L.C. (1978) Aspectos político-administrativos do planejamento urbano. In: *Planejamento urbano em debate*. São Paulo: Editora Cortez e Moraes
- COSTA PINTO L. A. (1963) *Sociologia del cambio y cambio de la sociologia*. Buenos Aires: Eudeba.
- FERRARI, C (1977) *Curso de planejamento municipal integrado*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- FERREIRA, F.W. (1981) *Planejamento sim e não*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra
- FREIRE, P. (1970) *Pedagogia do oprimido*. Montevideu: Tierra Nova.
- GUIDUCCI, R (1980) *A cidade os cidadãos*. São Paulo: Livraria Brasiliense Editora S/A
- HAMDI, N. (2004) *Small Change: About the art of practice and the limits of planning in cities*. London: Earthscan.
- LEDROUT, R (1971) *Sociologia Urbana*. São Paulo: Companhia Editora Forense.
- PARK, R.E. (1916) A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano in VELHO, O.G., *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- REISMANN, L. (1972) *El Proceso Urbano: las ciudades en las sociedades industriales*. Barcelona: Gustavo Gilli.
- WIRTH, L. (1938) O Urbanismo como modo de vida in VELHO, O.G., *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.