

2

2

DEZEMBRO, 1974

CADERNOS

DCP

CADERNOS DCP

DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

DEZEMBRO DE 1974

NÚMERO 2

Sumário

ARTIGOS:

- A COMPOSIÇÃO SOCIAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS IMPERIAIS
José Murilo de Carvalho 1
- BRASIL: "ESTADO E SOCIEDADE" EM PERSPECTIVA – *Fábio Wanderley Reis* 35
- RELAÇÕES ENTRE UNIÃO SOVIÉTICA E AMÉRICA LATINA – *Malori José Pompermayer e Benício Viero Schmidt* 75
- NOTA SOBRE OS CONDICIONANTES POLÍTICOS DO PLANEJAMENTO URBANO – *Antônio Octávio Cintra* 115

ESCREVEM NESTE NÚMERO:

JOSÉ MURILO DE CARVALHO, professor do Departamento de Ciência Política, mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford.

FÁBIO WANDERLEY REIS, professor do Departamento de Ciência Política, mestre em Sociologia pela FLACSO, doutor em Ciência Política pela Universidade de Harvard.

MALORI JOSÉ POMPERMAYER, professor do Departamento de Ciência Política, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Universidade de Stanford, terminando o doutorado em Ciência Política pela Universidade de Stanford.

BENÍCIO VIERO SCHMIDT, professor do Departamento de Ciência Política, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Universidade de Stanford, terminando o doutorado em Ciência Política pela Universidade de Stanford.

ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA, professor do Departamento de Ciência Política, mestre em Sociologia pela FLACSO, terminando o doutorado em Ciência Política pelo MIT.



As opiniões emitidas em artigos e comentários assinados são de responsabilidade dos respectivos autores.



Endereço para correspondência:

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG
Rua Carangola 288, 3.º andar
30 000 – Belo Horizonte, Minas Gerais – Brasil

Nota sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano

Antônio Octávio Cintra

“Onde é que gente pobre mora nesta cidade?”

(de uma empregada doméstica, ao conhecer Brasília)

I

Tem-se assistido, no país, nos últimos anos, à intensa produção de medidas do poder público voltadas para as cidades. Têm surgido numerosas agências para cuidar dos problemas urbanos, como quer que sejam estes definidos; outras agências, já existentes, têm transformado suas metas e modificado sua área de atuação com o fim de abarcar também esses problemas. Não se trata apenas de organizações públicas, como o Banco Nacional de Habitação, alguns órgãos do Ministério do Interior e do Planejamento, os numerosos grupos de planejamento urbano e metropolitano, espalhados pelos estados e municípios, os centros de pesquisa, ligados às universidades. Há, também, numerosas organizações privadas, empresas de consultoria, associações profissionais, que têm, crescentemente, passado a gravitar em torno dos problemas urbanos.

Ligado a todo esse processo de criação ou redefinição institucional, ao mesmo tempo produto e produtor dele, temos o surgimento de uma nova carreira, a de planejador urbano, à qual se encaminham profissionais de diversas especialidades, principalmente arquitetos e engenheiros, mas também economistas, sociólogos e antropólogos. Novo campo profissional surge, com novas oportunidades de emprego. Os planejadores são, também, ativos protagonistas do processo, pressionando pela aprovação de certas medidas, revogação de outras, ativação de certas organizações e criação de novas.

A presente nota explorará alguns dos tópicos do universo de idéias, opiniões, representações da realidade, diagnósticos de problemas e propostas de terapia manejados pelos planejadores urbanos. Serão encarados não como elementos teóricos, dotados de dinâmica própria e autônoma, mas sim como respostas a problemas concretos enfrentados pelo planejador no desempenho de seu papel. Ainda que muitos desses tópicos, temas, conceitos e modelos provenham de outros contextos que não o brasileiro, isso não significa que sejam, fatalmente, postigos na realidade aqui vivida pelo planejador. Na verdade, problemas básicos com que os planejadores urbanos brasileiros se defrontam são compartilhados com seus colegas atuantes em outros países. São, por assim dizer, dados pela estrutura mesma da situação de planejamento. De qualquer maneira, muitos dos elementos assim tomados de empréstimo, pelos processos de difusão de conhecimentos entre comunidades profissionais, podem adquirir sentido novo no contexto de problemas e constelações de interesses dentro do qual passam a ser manipulados.

No desempenho de seu papel, o planejador estará, quer queira, quer não, envolvido em excruciantes conflitos de valores e interesses. As posturas teóricas ou práticas que desenvolver serão, em grande parte, respostas a dilemas, desafios e problemas colocados pela complexa trama em que se entrelaçam e enleiam interesses pessoais e profissionais, e identificações organizacionais e sociais mais amplas. Em muitas das situações, mais do que consenso entre os planejadores, teremos profundas divergências, afastando-os de um paradigma profissional comum. Em outros casos, em lugar de respostas cristalizadas, teremos experimentações e tentativas, trajetórias oscilantes, em função dos difíceis "trade-offs" entre valores conflitantes e das injunções a que o desempenho do papel de planejador na esfera pública está submetido.

O planejador urbano é o profissional que se ocupa — e gradativamente se arroga a exclusividade profissional de fazê-lo — com o planejamento das cidades. Este poderia ser visto como um bem público de segundo grau. Consistindo os bens públicos na internalização de conseqüências indiretas da

produção de bens privados, o planejamento seria encarado como meio adequado de fazer com que os bens públicos fossem produzidos na quantidade e qualidade demandadas, no tempo oportuno e de modo tal que, na obtenção singular de cada um deles, as interdependências com os outros fossem levadas em consideração, para maior eficiência e economicidade no uso dos recursos disponíveis. Nesse sentido, justifica-se a idéia de que constitua um bem-público de segundo grau, pois visa a resultados não espontaneamente obtidos pelas ações isoladas dos agentes públicos na produção de bens coletivos singulares.

A especial vinculação do planejamento à esfera política, como bem público, estabelece um conjunto de condicionantes para o pensamento e ação dos planejadores urbanos. São de três tipos esses condicionantes:

a) os derivados dos relacionamentos entre o poder público (Estado) e a sociedade;

b) os derivados dos relacionamentos entre organizações pertencentes à própria burocracia pública, em que o grupo de planejamento vem ocupar um "policy space" já denso de outros grupos.

c) os derivados das relações, dentro da esfera pública, entre a burocracia (e a tecnoburocracia) e os políticos de base eleitoral-representativa. Neste último caso, tais grupos ligam o poder público com os interesses criados na sociedade, identificando-se a situação, substancialmente, com a do item (a).

Os determinantes do item (a) podem ser encarados de duas perspectivas. A primeira delas diz respeito aos relacionamentos entre a organização pública e os cidadãos ou, como o coloca a Ciência Política, entre o Estado e a Sociedade Civil. A segunda encara os problemas das vinculações da organização pública com a estrutura de classes sociais.

II

Os relacionamentos entre o planejamento — como instrumento utilizado pelo Estado — e o público ao qual se dirige caem na alçada tradicional das preocupações liberais. Delas não consegue escapar o planejador, pois traduzem problemas ligados à própria essência da vida política, na qual a atividade planejadora está — quer queira, quer não — inextricavelmente envolvida. Na medida em que os arranjos políticos de uma sociedade traduzem opções e um mínimo exercício de escolha coletiva, entre os grandes dilemas em jogo estão os de *centralização* x *descentralização*, *espontaneísmo* x *dirigismo*,

burocratismo x participação "de baixo para cima", cooptação x representação, planejamento de comando x planejamento participatório, etc.

Além de a própria estrutura da situação de planejamento colocar esses dilemas valorativos, não é de todo neutra quanto às opções, ações e métodos concretos do planejador. A própria lógica de se produzirem bens coletivos, através da ação estatal, induziria a um certo tecnocratismo: se se planeja, é porque os mecanismos de mercado (e, por generalização, os movimentos espontâneos), não estão produzindo aqueles bens, ou os estão produzindo em qualidade não aceitável, quantidade insuficiente, ou ambas as coisas ao mesmo tempo. É fácil, portanto, extrapolar e colocar como função do planejador a recomposição, mecanismo por mecanismo, peça por peça, segundo um "partido" detalhado, da realidade urbana, vista como matéria informe, caótica, a tal ponto desorganizada que apenas a racionalidade do planejamento a pode recuperar. Se, compondo o quadro, existe fraqueza institucional da representação política em todos os níveis, com a redução dos órgãos legislativos ao desempenho de papel decisório modesto, o tecnocratismo encontra solo fértil onde vicejar.

O tecnocratismo consiste em tratar como questão puramente de meios — dado o privilégio da vinculação do técnico aos órgãos executivos — assuntos que envolvem opções por fins, escolha de valores; em apresentar como a solução correta com base em justificativas técnicas uma solução com alto teor ideológico, descartando, consciente ou inconscientemente, outras alternativas; em restringir o tratamento de um problema ao enfoque de uma disciplina, procurando maximizar apenas as variáveis que os modelos nela fundados incorporam, com ignorância ou menosprezo das variáveis não incorporadas, nas quais se podem traduzir os efeitos colaterais e as conseqüências indiretas negativas da maximização exclusiva das primeiras variáveis. Enfim, em confinar o âmbito de debate de uma questão pública à burocracia especializada que dele trata e à clientela diretamente envolvida, deixando de fora os interesses de terceiros, que podem ser direta ou indiretamente afetados.¹⁾

Ora, a pretensão tecnocrática do planejador urbano deve assentar, pelo menos, no seu domínio de um conhecimento privilegiado da cidade. Sua especialidade técnica deve ser a ciência das complexas redes de causação que operam nas áreas urbanas. Contudo, ainda não existe uma ciência urbana desenvolvida, mas apenas conjuntos provisórios de hipóteses e modelos de alcance médio, por um lado, e codificação empírica das vivências de planejamento urbano, por outro lado.

Na presente fase da ciência urbana, a pretensão do chamado planejamento compreensivo, unitário, de remontar a estrutura da cidade para uma data futura assenta-se em pressupostos simplistas. A estrutura é vista sobretudo nos seus aspectos espaciais, traduzindo-se, em última instância, num mapa de localizações, reservas de áreas, rede viária, que deverá guiar as decisões públicas e privadas num determinado lapso de tempo (médio e longo prazo). Ou seja, há um produto físico definido ao qual se visa.

Entretanto, as cidades não são apenas localizações e estruturas físicas, mas comportamentos coletivos, sistemas de atividades, a que as unidades espaciais servem de receptáculo. Portanto, o plano da estrutura urbana futura, por falta de uma teoria satisfatória que integre esses receptáculos físicos — sempre relativamente rígidos — com os sistemas múltiplos, superpostos, entrelaçados de atividades, não contidos dentro de unidades físicas artificialmente traçadas, corre o risco de impor à cidade uma camisa de força.

O problema foi extremamente bem colocado por Jane Jacobs e Christopher Alexander.²⁾ Para este último autor, o planejador urbano, em grande parte pelo "bias" profissional dos engenheiros e arquitetos, simplifica o produto do planejamento, pensando numa cidade com estrutura física nítida, bem ordenada, hierarquizada, mas sem correspondência com a aparente desordem das atividades sociais, econômicas e culturais que nela devem efetivar-se. Na verdade, quando se diz "aparente desordem", implica-se que pode existir ordem de maior complexidade, não captável pelo tipo de estrutura que o autor, valendo-se da "teoria dos graphs", chama *árvore*.

As estruturas de tipo árvore são aquelas em que as unidades componentes não apresentam superposições, sendo seu relacionamento apenas no sentido vertical, hierárquico. Duas unidades se relacionam apenas quando fazem parte de uma unidade maior, assim como dois ramos numa árvore real, que não se superpõem, mas têm de comum o fato de pertencerem ao mesmo galho. Esse galho, por seu turno, não se liga a um outro galho "de mesmo nível", a não ser pelo fato de poderem ambos derivar de um mesmo galho maior, e assim por diante. Em suma, as várias ramificações "de mesmo nível" não se ligam diretamente mas por intermédio de uma ramificação maior, de nível mais alto.

Diferentes das estruturas "árvore", temos as semi-retículas onde as várias unidades de mesmo nível podem comunicar-se diretamente, sem intermédio da unidade maior envolvente. Há superposições, e estas constituem unidades em si mesmas, assim como as unidades originais que se superpõem.

Suponhamos dois sistemas de vias públicas urbanas. Num deles, temos que há vias locais, vias coletoras, vias arteriais. Para passar de uma via local a outra via local, é necessário ir até à coletora e desta alcançar a via local desejada. Para passar de uma coletora à outra coletora, é preciso recorrer a uma arterial. A estrutura é de árvore. Se é possível ir de uma via local a outra via local diretamente, pois elas se cruzam, a estrutura é reticulada. Nesta estrutura, o cruzamento pode ser, também, uma unidade significativa, uma esquina onde se desenvolve o comércio, se localizam bares, e outras atividades.

Pensemos, agora, em estruturas urbanas. Uma cidade compartimentada, com funções distribuídas por zonas homogêneas — zonas residenciais, zonas comerciais, zonas industriais, zonas administrativas, zonas recreativas, zonas escolares, etc. — tem estrutura de árvore. Os usos do espaço não se superpõem, não se comunicam, a não ser pelo fato de que todos eles se dão dentro da mesma cidade. O morador da cidade, para passar de um uso ao outro — por exemplo, sair de casa para compras — deve locomover-se por distâncias grandes. Uma cidade com usos misturados, onde residências, casas comerciais, bares, restaurantes, cinemas, escolas, pequenas fábricas comportam o mesmo espaço, apresenta estrutura reticulada. Um gráfico funcional da cidade não apresentaria setores disjuntos ligados hierarquicamente, senão que linhas entrecruzadas e áreas de superposição, numa aparente desordem, de fato reveladora da complexidade maior da realidade em que a vida não está compartimentada.

Comentando planos e concepções de cidades muito conhecidos, entre os quais o de Brasília, observa Alexander:

“Cada uma das estruturas descritas é uma árvore. Cada unidade, em cada árvore que apresentei (...) é o resíduo fixo, imutável, de algum sistema numa cidade viva (da mesma forma como uma casa é o resíduo das interações entre os membros da família, suas emoções e seus pertences; e uma auto-estrada o resíduo do movimento e intercâmbio comercial). Entretanto, em toda a cidade há milhares ou milhões de sistemas em operação cujo resíduo físico não aparece como unidade nessas estruturas tipo árvore. No pior dos casos, as unidades que aparecem deixam de corresponder a qualquer realidade viva, e os sistemas reais, cuja existência faz de fato uma cidade viva, não dispõem de nenhum receptáculo físico”.³⁾

A postura tecnocrática de planejamento aqui discutida assim se constrói: primeiro, temos a filosofia do planejador, que assenta na visão negativa dos mecanismos de mercado. A atuação dos loteadores, especuladores imobiliários, grupos privados de modo geral, é encarada — e quase sempre com razão —

como nociva ao público; daí a ver todos os mecanismos espontâneos como negativos é só um passo, e um terceiro é dado estendendo-se a visão negativa ao próprio processo político representativo, pelo qual se expressem os interesses grupais. A busca de fins pelos diversos atores, diretamente ou através de seus representantes políticos, será considerada necessariamente limitada por particularismos e fadada a efeitos coletivamente nocivos, cabendo justamente aos planejadores, através da visão de conjunto, corrigir as deformações de ótica e as estreitezas dos interesses grupais. Por isso, o planejador busca os planos compreensivos ou integrados, afirmando-se papel agressivo na formulação de objetivos e metas para a cidade. De fato, pelas restrições e “bias” de sua disciplina, concentra-se nos planos de estruturas físicas de médio e longo prazo, para cuja consecução devem ser dirigidas as atividades dos vários sistemas econômicos, sociais, culturais e políticos operantes na geografia urbana, tem requisito político para a sua eficácia — ou seja, a obtenção do padrão territorial antecipado — passa a ser grande concentração de poder, com pouca audiência das demandas canalizadas pelo processo político. Por isso, grande parte dos esforços desse tipo de planejamento visa à construção de “cidades-novas” onde, até certo ponto, os receptáculos físicos precedem aos sistemas de atividades a que devem dar apoio e as estruturas espaciais se materializam antes que tomem forma e se articulem os interesses dos moradores.

Contrapondo-se aos planos compreensivos-unitários, muitos planejadores têm proposto o planejamento adaptativo, que “não depende tanto de um acordo, decreto ou projeto imposto do alto ou de fora, senão que da interação de muitas pessoas, entidades e unidades administrativas no sistema natural da interdependência que surge com a divisão do trabalho e com a especialização e intercâmbio das atividades, nas decisões fortemente descentradas de quem investe, produz, ou compra; e se baseia na convicção de que o interesse público estará melhor servido pela série de ações que daí resultem, ações que refletem os interesses das diversas partes afetadas pelos desenvolvimentos propostos ou a eles se opõem”.⁴⁾

Nesse modelo de planejamento, temos a valorização dos mecanismos espontâneos e informais, o temor da burocratização e centralização de decisões e dos planos impostos. Em que consistiria o planejamento adaptativo bem concebido? A nosso ver, deveria partir da idéia de que há forças e mecanismos operantes na cidade que é preciso identificar e, na medida do possível, ir incorporando num corpo de conhecimentos que leve eventualmente, pela acumulação, testes empíricos, generalizações, a uma ciência urbana. Esta vai ter sempre o caráter das disciplinas científicas aplicadas, usando, sem preconceitos, enfoque generosamente interdisciplinar. Estudaria,

por exemplo, a lógica de subsistemas que se dão na cidade. Como se formam os centros de bairros? que lugares na cidade são vistos como animados, interessantes, que lugares são insossos, mortos, e que fatores subjazem a esta percepção? por que razão, numa determinada cidade, as concentrações comerciais ao longo de corredores de transportes se dão mais, por exemplo, seja no topo, seja na baixada, e mais na mão ascendente do que na descendente desses corredores? Que zonas na cidade estão em processo de modificação, em que consiste tal modificação, que fatores a explicam?

Não bastaria, contudo, a identificação dos mecanismos operantes. O passo seguinte seria discriminar entre eles e avaliá-los. Necessariamente, têm de dar-se juízos de valor que não precisam, porém, partir do planejador isolado, de suas preferências e preconceitos apenas. Aqui, cabe recurso aos instrumentos liberais: os próprios interessados, as coletividades para as quais se planeja têm preferência e as expressam no seu comportamento. Muitas vezes, também, são capazes de verbalizá-lo, desde que lhes seja dada oportunidade, através por exemplo de canais representativos, tais como as associações vicinais e os representantes políticos. Também as pesquisas do planejador devem captar as preferências, expressadas nos padrões de comportamento, nas obras culturais, ou verbalizadas. A postura de planejamento seria a de que os moradores devem e sabem fazer a cidade.

Entretanto, o problema não é assim tão simples. Se, na dinâmica da cidade, bairros decaem, conjuntos arquitetônicos de apreciável valor estético são postos por terra, vizinhanças de classe baixa cedem lugar à passagem de uma via, ameaça-se aterrar uma lagoa para aumentar a área de circulação e estacionamento de veículos, temos evidência de que os moradores também sabem destruir a cidade.

Complicam-se, pois, os juízos de valor: há preferências que devem ser tolhidas, mecanismos espontâneos contidos, em nome de valores e interesses de terceiros que não estejam sendo levados em conta nas decisões que deflagram os mecanismos “negativos”.

Mas, não são as preferências e valores dos que assim operam também dignos de consideração, não devem também ser considerados “valores de terceiros”, quando o planejador e o poder público os preterem em nome de valores de outras coletividades? Aqui, o recurso à idéia de *bem público* é oportuno. É que a exercitação das preferências destes atores — por exemplo, um construtor que queira erigir gigantesco edifício e para tal se disponha a por abaixo casas de valor histórico; uma companhia que queira levantar um super-mercado ou posto de gasolina em lugar potencialmente utilizável para uma praça um empreendimento mineratório que se proponha a reduzir

uma serra ou uma floresta de apreciável valor paisagístico ou ecológico a um imenso buraco. . . — traz externalidades e conseqüências indiretas negativas para terceiros (ou seja, nos termos usados por John Dewey, o *público*).⁵⁾ Na verdade, aqueles mesmos atores, enquanto também participantes do público, estariam sendo prejudicados pelas externalidades e conseqüências indiretas de suas próprias ações, no seu outro papel. Mas, em geral, dispõem do poder de escolha que lhes permite escapar das externalidades ou atenuá-las. Já a implementação dos valores e preferências de terceiros, ou a sua proteção, não constitui, para os atores cujas atividades precisam ser tolhidas, uma real externalidade. Seus interesses não são contidos de modo absoluto, mas apenas relativo. Vetam-se-lhes atividades aqui e agora, na medida em que ferem interesses legítimos, mas não se lhes vetam essas atividades em outros lugares ou momentos em que deixem de ter externalidades negativas. Não se trata de uma tirania da maioria sobre a minoria. O bem público materializaria as preferências e valores de terceiros — corporificados em práticas, modos de vida, padrões culturais, modalidades de uso do espaço físico, artefatos arquitetônicos e elementos de paisagem natural — que não dispõem de poder de escolha ou carecem de proteção no confronto com indivíduos e grupos que, na situação concreta, tenham maior poder na realização de seus interesses.

Neste ponto, o planejador adaptativo e o compreensivista-unitarista se encontram, na medida em que supõem a mobilização do poder público para a consecução de metas encaradas como coletivas, a provisão de bens públicos. Portanto, requerem que haja o suporte, como *ultima ratio*, da coerção e do uso da força para dobrar os interesses privados que se contrapõem ao interesse público. A diferença entre os dois é que o compreensivista-unitarista encara sua participação como de âmbito muito mais amplo e intervindo muito mais profundamente do que a do planejador adaptativo. Requer um poder incontestável, leis abundantes e minuciosas, de implementação perfeita, através de vigilância constante e fiscalização pesada. Por isso, como lembrado, tende o compreensivista a conceber cidades novas, onde pode dar vazão a toda a sua intencionalidade planejadora. O planejador adaptativo, ainda tendo que recorrer à coerção do poder público, contará sobretudo com a indução e canalização das forças privadas positivas. Não pensará tanto numa cidade reconstruída ou nova, mas sim numa cidade melhorada, conservada, protegida.

Seja apontado, de passagem, que mesmo factível o desiderato de uma ciência urbana integrada e amadurecida, o planejador não estaria dispensado do debate sobre valores, objetivos, fins, quando mais não fosse de caráter estético (caso os conflitos de objetivos, valores e fins em outras esferas

vitais já estivessem resolvidos). Para que ele pudesse conhecer onde o interesse público precisaria ser promovido, onde defendido, ou o inferiria indiretamente, pela observação e pesquisa, ou esse interesse se manifestaria através dos canais institucionais disponíveis, transformando-se em debate público. O planejador poderia pretender falar pelo interesse público: estaria equidistante dos interesses particulares e manipularia uma técnica especial, fundamento do direito profissional de se impor à coletividade em nome dos interesses recônditos dela própria, supostamente melhor conhecidos por ele. Voltaria às ambições compreensivistas e se poria a determinar metas, objetivos e fins gerais para a cidade, esquecendo-se que a sua ciência e o debate público lhe revelam os fins concretos buscados pela população e os mecanismos negativos que a impedem de alcançar tais fins. Em suma, se o planejador pode atuar como um "expert", por que não fazê-lo mais como um médico, cujo cliente pode falar e dizer o que sente e o que quer, do que como um veterinário?

III

A discussão até este ponto se valeu de alguns conceitos — sociedade civil, público — que escondem, sob o mesmo rótulo, grande heterogeneidade. De fato, essa heterogeneidade não deixou de transparecer quando falamos, por exemplo, da necessidade ora de combater certos interesses privados, ora de defender interesses desprotegidos. Transpareceu, também, principalmente, na discussão da idéia de interesse público como sendo o interesse de parcelas da população que dispõem de menos poder de escolha do que os que lhes ameaçam o modo de vida, os padrões de comportamento, as modalidades de uso do espaço e os valores estéticos. O reconhecimento desses fatos nos leva a tratar do segundo tipo de tensão, a que o planejador ligado à área pública tem de responder.

Até agora, o Estado foi visto como produtor de bens públicos. Numa sociedade em que as desigualdades se dão ao longo de fronteiras nítidas, na forma de classes sociais, a "internalização" que caracteriza os bens públicos muito dificilmente pode ser completa, referida ao marco mais amplo de todo o "público" afetado. Aqui se contrapõe à visão do Estado como produtor de bens coletivos, concentrador de poder para a obtenção de metas comuns, frutos do consenso, a visão do Estado solidário com a estrutura das desigualdades sociais, que significam, também, desigualdades de acesso às decisões políticas. Na verdade, nas sociedades mais complexas e mobilizadas, a correlação entre as desigualdades sociais e a influência política existe, mas

tende a ser menor. As classes não proprietárias podem contar com mais recursos políticos, tais como a organização partidária, a mobilização do seu próprio número, que lhes dão maior acesso às decisões. O poder público é, então, obrigado a incorporar, entre as suas funções, novo tipo de bem público: a compensação, dos mecanismos de mercado, através de medidas redistributivas, quando deles resultem desigualdades. Mas essas medidas devem resultar de todo um processo de luta política, a ser reencetado a cada caso, para cada medida redistributiva. Não se redistribui, significativamente pelo menos, por impulso de generosidade e, quando isso ocorre, é quase certo que exista intento manipulativo.

No decorrer da luta política pela redistribuição, o poder público pode transformar-se, gradativamente, de mero serviçal de uma situação de desigualdades, em mediador entre os vários grupos, quando não em promotor ativo da redistribuição. Mas, para que isso ocorra, é preciso que as camadas que buscam a redistribuição logrem constituir uma ampla coalizão de forças, não apenas por órgãos representativos, como também na própria burocracia executiva, e traduzir as várias conquistas em estruturas e processos institucionais estáveis, onde a autoridade pública possa apoiar-se para o desempenho da política redistributiva. Essas colocações, ainda que só adquiram pleno sentido quando falamos do marco nacional, importam também ao nível local.

Num determinado momento, teremos, entre as políticas do Estado, as que traduzem conquistas consolidadas na luta pela redistribuição e outras, em que essa luta ainda não se configurou ou ainda não teve desfecho. Nestas últimas, a produção do bem público, quando se dá, tende a ser enviesada favoravelmente para as classes proprietárias. Dá-se, então, internalização limitada ou orientada das externalidades, e restrição da "comunidade política", ou seja, o conjunto dos que são levados em conta numa decisão.

O planejamento urbano, até recentemente nos Estados Unidos, e ainda predominantemente entre nós, tem-se incluído entre as políticas não redistributivas. Assim é que as políticas habitacionais, a renovação urbana, o zoneamento, a política de transportes e de construção viária raramente deixam de constituir internalizações parciais de externalidades e controle de conseqüências indiretas, pois que, apesar de vasto o público afetado, é reduzida a comunidade política dos que têm seus interesses resguardados ou promovidos. A política habitacional assume, por exemplo, o caráter de "remoção de favelas" e localização dos que neles vivem em conjuntos habitacionais construídos em terrenos distantes dos mercados de trabalho e carentes de infra-estrutura e equipamentos sociais. Com isso, responde

predominantemente aos interesses das vizinhanças de classe alta e ao que estas percebem como “externalidades” das favelas (ocupação, por estas de locais hoje valorizados com a expansão da cidade; diminuição do valor das propriedades com a proximidade da favela, etc.). A política de transportes e de construção viária canaliza investimentos para favorecer o transporte individual, por exemplo, na construção de vias expressas. A renovação urbana — ainda relativamente desconhecida em nosso país — tem consistido em por abaixo vizinhanças inteiras de populações pobres com a finalidade de trazer de volta às cidades centrais (*central cities*) a população de classe alta, destruindo tramas de sociabilidade, pequenos negócios existentes nos bairros assim renovados e relocando em condições quase sempre piores, os antigos residentes. O zoneamento, por sua vez, ainda que, em si possa constituir instrumento neutro, na prática, e dada a filosofia “técnica” que o inspira, tem, igualmente, acentuado caráter classista. No princípio de não mistura de usos pode estar contido, basicamente, o temor de contaminação das vizinhanças mais pobres pela presença das demais camadas. Além disso, se levado ao extremo, implicaria, como o mostrou Jane Jacobs, uma estrutura de cidades em que os deslocamentos, para quaisquer atividades fora do lar, deveriam fazer-se sempre com uso de veículos, privilegiando os proprietários de carro.

Que dilemas enfrenta o planejador, pela sua íntima vinculação com o Estado, numa sociedade de classes? Neste caso, a problemática anteriormente vista se redefine. Não estão em questão, apenas, os problemas de “democracia-autocracia”, ou “burocracia-tecnocratismo x espontaneismo”, “planejamento unitário x planejamento adaptativo”, senão que de “igualdade x desigualdade” na repartição dos benefícios da vida coletiva. As indagações pertinentes passam a ser do seguinte tipo: a quem (que classes) beneficiam os planos? Consolidam as desigualdades ou contribuem para atenuá-los? é possível obter planos consensuais, políticas que visem ao interesse geral, ou serão os planos e políticas necessariamente distorcidos no sentido de favorecer a algumas classes em detrimento de outras? se são possíveis planos referidos ao interesse social, que condições lhes dão viabilidade política? em outras palavras, como fazer com que participe da “comunidade política” o “público” maior objetivamente interessado nos planos?

É bem verdade que o planejador pode, e muitos o fazem, abstrair-se destas questões e tentar encarar o planejamento como técnica neutra em face das desigualdades sociais configuradas na cidade. Mas isso só pode, talvez, conseguir-se restringindo-se deliberadamente o plano a aspectos menos suscetíveis de controvérsias acaloradas, ou afetando valores menos profundos,

o que, pensamos, será factível apenas em áreas menos relevantes (por exemplo, questões de “mobiliário urbano”). Note-se que, tendo a atividade planejadora custos de oportunidade, deixam de atribuir-se, nesse caso, recursos a programas com impactos redistributivos, o que faz esse tipo de planejamento indiretamente conservador.

Simplificando bastante, podemos encarar alguns tipos possíveis de planejadores, na maneira pela qual combinam sua ideologia política, numa dimensão esquerda-direita, ou conservadorismo-progressismo, com a maneira pela qual visualizam a possibilidade de o planejamento urbano ser instrumento de redistribuição, ainda que indireta, dos benefícios econômicos, sociais e culturais dentro da cidade planejada.

TABELA I
TIPOS DE PLANEJADOR

Pode o Planejamento urbano ter impacto redistributivo?

		SIM	NÃO
Ideologia política do Planejador.	Conservador	a	b
	Progressista	c	d

Na situação *a*, o planejador, de ideologia conservadora, vê como possível, através do planejamento, melhorar as condições de vida da cidade e, pelo menos indiretamente, crê que se filtrarão benefícios para as camadas baixas. Ainda que possa encarar o planejamento como atividade neutra, sem responsabilidades igualitárias, na verdade, ao contrário, tende muitas vezes a ter veleidades reformistas, e justifica o planejamento nesses termos.

Em *b*, temos ora o reacionário convicto e cínico, ora o que se refugia na posição de neutralidade técnica. O planejamento não tem, nem almeja a ter, impactos igualizadores, porque a desigualdade é condição básica e natural das sociedades. É exercício profissional equivalente a construir uma casa ou ponte, e é feito no sentido de conservar ou de aumentar o valor das propriedades imóveis, proteger a beleza arquitetônica das vizinhanças nobres e resguardá-las dos contágios de usos menos nobres, aumentar a eficiência geral da cidade para mantê-la atraente aos investimentos econômicos.

A situação *c* tem muito de semelhante, objetivamente, à situação *a*. Desta difere quase que só ao nível das motivações. O planejador deseja redistribuição de benefícios e a considera obtível, sendo o planejamento instrumental para isso. O “status quo” é visto negativamente, mas é perfectível. Não se apresenta de todo fechado nem coeso na defesa, em todos os níveis e aspectos, dos interesses das camadas proprietárias. Tais interesses não se apresentam de todo clarificados nem sistematicamente organizados e deduzidos desde os princípios mais gerais até o pormenor cotidiano. Tomando a imensa gama de situações oferecidas pelos países desenvolvidos não-socialistas, o planejador aqui tipificado considera que mesmo em sociedades com classes nitidamente demarcadas, pode haver, dentro delas, divergências na concepção e âmbito do interesse próprio. Numa mesma classe, pode haver oposições de interesses setoriais e, num mesmo setor, linhas internas de clivagem. Com isso, o “viés” de desigualdade que as políticas públicas possam conter não necessita apresentar sempre os mesmos âmbitos de beneficiários e de excluídos. Igualmente, cre o planejador que o próprio arsenal legal de um país como o nosso não é de todo carente de armas utilizáveis pelo planejador urbano, dotadas de potencial redistributivo. Na sua visão, as políticas igualitárias podem ir-se abrindo caminho por entre esses interstícios e descontinuidades, justificando-se, não raro, pela própria percepção delas, por parte dos “decision makers” conservadores, como condição do bom funcionamento da sociedade.

O planejador urbano que estamos discutindo acredita na possibilidade de ampla coalizão favorecedora dos planos com impactos direta ou indiretamente redistributivos, coalizão que inclui os planejadores, os políticos e os administradores progressistas, e pode, eventualmente, incorporar outros grupos (planejadores da cela *a*, por exemplo). A política reformista que esses grupos possam apoiar parecerá, a alguns deles, estar mais à esquerda do que o desejariam. Vêem-na, contudo, como condição para o bom funcionamento do “status quo”. Outros lamentarão, talvez, que esteja mais à direita do que o prefeririam, aceitando-a, porém, como opção realista e oportuna. Em suma, o planejador aqui visto cre serem deixadas muitas alternativas aos planos, entre, por exemplo, a aceitação passiva e conformada de uma especulação desenfreada no mercado de terras e o total controle da terra urbana pelo Estado. Como ele o vê, o problema é o de saber explorar essas alternativas.

Finalmente, na cela *d*, temos o caso do planejador cético quanto à capacidade de o planejamento beneficiar, sem revolução social, e sem economia centralmente planejada, as camadas não proprietárias. Trabalha

mais ou menos ritualisticamente, não vendo ligação entre seus planos e a transformação desejada ou, senão, vendo neles instrumentos para agravar, por vias indiretas, as contradições existentes na sociedade.

Muito preliminarmente se pode tentar sobrepor, à tabela aqui discutida, os tipos de planejamento praticado, se puramente físico ou se inclui aspectos sócio-econômicos como metas do plano. Pelas origens profissionais, os planejadores urbanos, tenderão a privilegiar os aspectos físicos dos planos. Entretanto, há algumas variantes previsíveis entre eles.

Quando se trata do planejador da cela *b*, por exemplo, a tendência será a de dar ênfase aos aspectos estéticos ou abrindo mais o foco, funcionais do plano. Ocupa-se do zoneamento, dos planos viários e de transporte, neste último caso ocupando-se sobretudo das condições que facilitem o fluxo dos carros particulares. Se pensa no transporte coletivo, visa, sobretudo, ao aumento de eficiência do sistema urbano, em vez de ao benefício dos usuários dessa modalidade de transporte, que pertencem, em geral, às camadas mais pobres.

Os planejadores das celas *a* e *c* já foram contaminados pela filosofia dos “planos integrados”. Preocupam-se com os aspectos de “social Welfare”, com saúde, educação, emprego e recreação. Mas, na sua cosmologia profissional, tendem a ver o planejamento físico — mesmo dentro do planejamento integrado — como básico, condicionante de mudanças substanciais na esfera social (mudanças que definem o que os planejadores têm, recentemente, conceituado como “melhoria da qualidade de vida”).

Ainda que pensemos, sobretudo, nos planejadores pragmáticos, há, na cela *c*, um tipo particular — o planejador utópico — que tende a encarar o desenho físico de uma cidade como capaz de reordenar os padrões de relações sociais e, até, de subverter a estrutura de classes. Nesses casos, pressupõe que o planejamento social se realize pela mediação do planejamento físico, não sendo, em geral, atacado diretamente.

Finalmente, no caso *d*, podem dar-se diversas variantes, difíceis de prever, pois a atividade planejadora ora é feita ritualisticamente, ora é vista como fator de agravamento de contradições e, em ambas as situações, pode tanto restringir-se ao planejamento físico, quanto incorporar, também, as outras dimensões.

Podemos agora retornar à disputa entre os planejadores adaptativos e os partidários dos planos unitários ou compreensivos. O planejador adaptativo pode ser acusado, por estes últimos, de apegar-se, na sua postura, a um

obsoleto “laissez-faire”, sem dar-se conta de que este, na verdade, acoberta os interesses dos que podem impor sua vontade e interesses ao mercado, em detrimento dos outros. O planejador adaptativo, ao renunciar à intencionalidade maior nos seus planos, estaria trocando-a por exequibilidade acrescida, mas ilusória, pois é na verdade fruto de notável esvaziamento de seu papel. O que propõe é manter as forças atuantes na cidade e não a modificação delas. Quando o planejador adaptativo propõe-se a “ouvir a comunidade”, “auscultar os grupos de interesse”, aponta-lhe o planejador “unitarista” que numa sociedade de classes essa comunidade fala com forte sotaque de classe alta e os grupos de interesse são, basicamente, a caixa de ressonância dos interesses dessa classe.

Não há dúvida de que o planejamento adaptativo pode, de fato, incorrer nos pecados enunciados. Não é fatal, porém, porque quando corretamente entendido, supõe que se identifiquem e coarctem mecanismos postos em funcionamento em grande parte pela ativação de interesses das classes proprietárias. Assim, sua exequibilidade, ao contrário de assegurada, supõe construção de apoio político em que se aproveitem, entre outros recursos, as próprias divisões no seio das classes proprietárias, muitas vezes beneficiárias num papel, ou como indivíduos, de certos mecanismos destruidores da cidade, e vítimas noutra papel, ou como grupos, desses mesmos mecanismos. É, aliás, essa dialética o grande trunfo com que podem contar os planejadores na ausência de maior organização política dos demais interesses da sociedade; ela se dá quando as camadas de classe alta começam a sentir-se prejudicadas pelo congestionamento das vias, destruição da paisagem, elevação dos níveis de ruído e deterioração geral da qualidade de vida urbana, sendo-lhes reduzidas, ao mesmo tempo, as alternativas de defender-se desses efeitos, a não ser mudando-se de cidade, o que pode implicar custos demasiado elevados. Na cidade norte-americana, as camadas ricas e médias puderam abandonar a “central city” e buscar o refrigério dos subúrbios ou mudar de cidade. No Brasil, tais camadas ainda precisam basicamente da cidade central, ou têm de viver suficientemente perto dela, de tal modo que a sua deterioração as afeta. Além disso, dada a desigualdade de desenvolvimento das cidades brasileiras, mudar de um grande centro para centros provincianos a poucos seduzirá, sendo melhor alternativa, mesmo, a de salvar a cidade. O planejador inteligente procurará conceber a estratégia e as táticas para aumentar a coalizão de apoio em que as ações dos especuladores imobiliários, proprietários de carros, empresários de indústrias poluidoras e construtores, passem a ser consensualmente vistas como males públicos pela própria classe a que pertencem.

Por sua parte, terá razão o planejador compreensivista-unitarista ao encarar o seu plano como mais progressista e mais fiel aos valores profissionais dos planejadores e, talvez, por isso mesmo, estoicamente menos exequível?

Primeiro, não cremos que sejam inexecutáveis *per se*, nem necessariamente progressistas os planos propostos pelos compreensivistas. São, na verdade, muito frequentes os casos de engavetamento de planos por parte de autoridades locais, mas isso não dá a esses planos atestado de arrojo social, senão que de irrealismo, falta de percepção das condições de implantação (entre estas, as condições financeiras da localidade). Mas, têm sido numerosos os casos de planos implantados porque seduzem às autoridades de nível não-local pelo caráter grandioso, e sem maldade, literalmente faraônico. Aí, trata-se de propostas de cidades novas, em que os elementos utópicos — a busca de uma solução radical dos males da cidade via enfoque físico-territorial — se misturam aos aspectos monumentais, simbólicos, atraindo certo tipo de estadistas ansiosos de mostrar descortino, amplitude de visão, materializados em obras física eloqüente. Brasília seria apenas o exemplo mais chamativo dentre muitos outros apontáveis.

Depois, não são necessariamente mais progressistas as suas proposições. Essa aparência pode ser dada talvez pelo recurso mais dramático às limitações urbanísticas ao uso da propriedade e, em alguns casos, às propostas de propriedade pública de parcelas substanciais do solo urbano. Isso não basta, porém, Os planejadores desta modalidade tendem a concentrar sua intencionalidade na estrutura física, cortando, arbitrariamente, o figurino de uma realidade muito mais complexa, que desconhecem ou simplificam. Criam cidades cuja estrutura espacial tende a ter a singeleza do que a teoria dos “graphs” chama *árvores*, em detrimento da complexidade de todos os demais distemas a que esta estrutura serve de apoio. Tais cidades, além de suporem — para serem fiéis ao plano — rígida (e portanto cara) fiscalização, tendem a impedir a eclosão de formas de vida urbana que não se circunscrevem à hierarquia de seu sistema viário, aos limites de suas superquadras, à sua falta de esquinas, calçadas, centros naturais. . . em suma, tendem a fazer cidades tediosas, mortas. São mais igualitárias? Ao contrário. Quem mais sofre com suas limitações são justamente as camadas que não têm escolha, que não têm, por exemplo, um automóvel, para vencer as barreiras impostas à sociabilidade pelo desenho físico, que se prejudicam pelos preços mais caros impostos pela não economicidade das localizações (por definição, o centro comercial maximiza, para todos os pontos, a acessibilidade e uma cidade sem centros torna-se anti-econômica). São cidades unifuncionais (cidade de funcionários públicos), sem a diversidade econômica que gera

empregos, torna a estrutura social mais complexa e sustenta vida cultural mais rica. Dir-se-ia, até, que não permitem o funcionamento das forças negativas do mercado, atraídas estas pela cidade viva, não pela cidade morta.

Para encerrar estas disquisições, cumpre chamar a atenção para o encontro das duas problemáticas aqui discutidas, a do “liberalismo” e a da “igualdade”, enfrentadas pelo planejamento urbano.

O liberalismo bem concebido, na forma do planejamento adaptativo, identifica nos mecanismos espontâneos aqueles que dão vida à cidade e às suas partes componentes e aqueles que se nutrem parasitariamente dessa vida a ponto de fazê-la fenecer. No plano propositivo, concebe mecanismos e formas de intervenção capazes de proteger àqueles e de coarctar a estes. Para isso, desvenda as formas pelas quais os círculos viciosos da destruição da vida urbana são movimentados por atores que dispõem de poder de escolha maior dentro do mercado urbano, e identifica o *bem público* a obter, através da ação do poder público, ora com a limitação da liberdade de alguns atores, ora com a proteção ou aumento da liberdade de outros fatores.

Na medida em que o poder público se alia com atores mais fracos contra atores mais fortes, já se revela potencial igualizante em sua ação. Esse potencial, atualizado, levará não apenas a impedir a erosão dos passeios a fim de alargar a pista de rolamento para os carros, a resguardar recantos agradáveis da cidade contra a especulação imobiliária, a evitar a destruição de valores estéticos na paisagem construída ou natural da cidade. Levará, também, a assegurar, a uma população favelada, os meios de fazer, de sua localização residencial, através de garantia legal da posse, instrumento de mobilidade social e integração na cidade, sem os riscos de remoção para conjuntos residenciais longínquos; ou a dar prioridade aos meios coletivos de transporte. Muito importante, igualmente, é que leva a retirar do planejamento urbano ênfase predominantemente física, quando físicos não forem, apesar dos “bias” do planejador, os instrumentos de proteção e promoção da liberdade do morador urbano. Voltando, por exemplo, ao caso das “favelas”, quase sempre mais do que a relocação em conjuntos habitacionais, ou mesmo do que a *urbanização* com investimentos de capital, importaria garantir a legalidade da posse, estimular (inclusive financeiramente) programas de ajuda mútua para a construção ou melhoria da casa, facilitar o treinamento da mão-de-obra aí residente, entre outras medidas. Mais que isso contudo, na medida em que vê como crucial para a cidade a manutenção da vitalidade econômica e como particularmente revelante, para as camadas baixas, a disponibilidade de empregos, leva à necessidade de mobilizar não apenas o poder público local — com campo de manobra bastante reduzido

a esse respeito — mas também o estadual e o federal para o enfrentamento desses problemas.

IV

Às discussões, indagações e hipóteses até aqui desenvolvidas com respeito aos condicionantes do pensamento e ação dos planejadores urbanos, é importante acrescentar, também, como merecedores de investigação, os problemas típicos da política organizacional, em que o planejador ligado à esfera pública está envolvido (item *b* da lista apresentada).

O grupo de planejamento não é uma burocracia qualquer competindo com outras por funções ou recursos. Na mais modesta definição de seu papel, os planejadores pensam, pelo menos, em ter a última palavra na determinação de fins e metas a serem perseguidos por praticamente todos os demais grupos atuantes no espaço metropolitano. Suas funções não são convencionais. Não há um *policy-space* definido a ocupar, a que outros agentes não tenham pretensão. Seu espaço funcional é o próprio espaço alheio, ainda que, teoricamente, se justifique olhá-lo *apenas* para fins de planejamento e na medida em que haja repercussões externas e interdependências com outras funções desempenhadas na geografia metropolitana, e não na sua totalidade. Realça-se que não se retiram funções antigas, mas sim que se intervém em funções novas, não atendidas pelos mecanismos presentes.

Na verdade, é difícil às demais organizações não encarar os fatos pelo lado de suas perdas. Que implica, para um órgão setorial e diretrizes gerais definidas por esse órgão? não há nisso grande perigo de que seja forçado a concessões constantes e crescentes na sua área de decisões autônomas? Para que o órgão de planejamento se imponha, quererá controlar a elaboração orçamentária e sua execução, obrigando o órgão particular a colocar seus programas dentro de uma escala geral de objetivos, em que eles podem parecer menos importantes do que os especialistas localizados na organização particular consideram, agravando assim os problemas de perda de autonomia; daí, à própria fixação de critérios para o uso dos recursos pode ser pequena a distância.

Indagações como estas, às quais se poderiam acrescentar muitas outras, mostram os intrincados problemas que a função planejadora tem de enfrentar para se institucionalizar dentro do contexto organizacional.

O modelo policêntrico de governo metropolitano recomendaria minimizar os conflitos, pela atribuição ao grupo de planejamento de funções

mínimas de estudo e assessoria, e pela permanência nos diversos grupos setoriais e nos governos municipais, através de múltiplos acordos “ad hoc”, não só das tarefas executivas mas até mesmo do planejamento dos problemas específicos (o grupo planejador poderia participar desse trabalho, mas sempre em caráter consultivo, nunca impositivo). Induziria, portanto, à adoção de enfoque aparentemente adaptativo do planejamento (tal como definido anteriormente). Entretanto, pode não constituir verdadeira solução para o próprio problema que suscita a necessidade de produção de bens públicos em novo nível e com a necessária eficiência. Ou seja, pode constituir *comportamento organizacional explicável* diante de contexto em que atuam grupos razoavelmente institucionalizados, capazes de reagir, rápida e sensivelmente, às incursões do órgão de planejamento, *mas nem por isso aceitável como solução*. Chamando a esse tipo de comportamento “síndrome da violeta retraída” (shrinking violet syndrome), Anthony Downs tece o seguinte comentário: “estretar os efeitos da ação resulta em comportamento que não se vale suficientemente das reais interdependências e não explora economias de escala socialmente desejáveis”.⁸⁾

No outro extremo da síndrome e, na verdade, caindo em tentação já bastante discutida no texto, o grupo de planejamento pode ignorar as demais agências ao elaborar suas proposições. Como essas agências podem estar institucionalizadas e são capazes de mobilizar prestígio, apoio político, recursos financeiros, o comportamento dos planejadores tende a tornar-se inefetivo. Aqui costuma configurar-se o que Downs intitulou “síndrome do super-homem”: “. . . os planejadores que ignoram os outros agentes comumente adotam políticas altamente irrealistas. Suas proposições têm ostensivamente, âmbito demasiado amplo, construindo-se sobre numerosas interdependências que percebem em teoria. Entretanto, querendo evitar as dificuldades de ajustar essas políticas às demandas reais dos outros agentes, não os consultem para saber se suas suposições são factíveis. (. . .) Esse tipo de política, grandioso, mas pouco prático, é de fato muito comum, particularmente entre técnicos encarregados de planejamento de longo prazo. (. . .) é muito mais fácil fazer suposições teóricas sobre como os outros agentes vão comportar-se do que negociar com eles e basear os planos no que eles provavelmente farão. E teoria, qualquer técnico pode supor que todos os demais agentes vão desempenhar suas funções da maneira que ele próprio considera a mais eficiente. Contudo, o comportamento real desses agentes será influenciado pelas suas próprias concepções de eficiência e interesse próprio, e ambos elementos são, não raro, difíceis de prever”.⁹⁾

A ação planejadora se mostra, portanto, difícil navegação entre escolhos. Fugindo de uma postura tímida, insegura quanto à função de planejar, corre o risco de indispor os órgãos executivos e setoriais, e de aumentar as dificuldades à instauração do processo de planejamento.

Os riscos ao planejamento são acrescidos numa região metropolitana. Nela se multiplicam as organizações envolvidas, contando-se, entre estas, níveis territoriais de poder — os municípios — que, por natureza, são multi-funcionais. A isto se adicionam as naturais dificuldades de haver, no planejamento metropolitano, potencial de surgimento de um novo nível de governo, numa situação em que não se excluem, de todo, aspectos de jogo “soma zero”.

O processo de criação do planejamento metropolitano, no Brasil, como em quase todos os países que o têm tentado, tem sido penoso e até agora de resultados discutíveis. O grupo de planejamento metropolitano tem sido, freqüentemente, reduzido a grupos de estudos, ocupado com pesquisas mais ou menos refinadas e proposições de caráter genérico. Tal situação agrava os riscos ora de fazer dos planos voos estratosféricos, com sugestões de âmbito demasiado amplo, assentados em interligações teóricas, porém ignoradas pelos agentes metropolitanos, ora de tornar os planejadores pouco exigentes, satisfazendo-se com homenagens retóricas a seus planos quando de alguma decisão concreta. Com isto, fundem-se na mesma situação as duas síndromes extremas acima referidas.

Como no tocante aos outros problemas discutidos, não parecem fáceis nem talvez possíveis soluções consensuais entre os planejadores. Na verdade, não cremos haja soluções cristalinas no plano teórico, aplicáveis como receitas nos casos concretos. As soluções têm de ser encontradas, em grande medida, na própria prática, e constituirão sempre um equilíbrio instável, buscado entre tendências extremas e requisitos conflitantes.

Assim é que, com respeito aos problemas de relacionamento entre o grupo de planejamento metropolitano e o seu “power setting” organizacional, a teoria nos mostra que fatores tornam mais provável esta ou aquela “síndrome”, ou combinação de ambas. O grupo de planejamento, alertado quanto aos perigos existentes — por exemplo, sabendo que posição demasiado afastada dos níveis operacionais pode facilitar planos muito genéricos — buscará remédios organizacionais e estratégias de comportamento para evitá-los. Mas, não pode iludir-se: conflitos e riscos sempre haverá.

Assim, pode-se conceber estratégia de trabalho conjunto com os vários grupos setoriais e poderes locais, em que os planos, através de convênios,

passem a ser feitos em conjunto por esses grupos e o grupo metropolitano. Na prática, isso pode significar coisas muito diversas. Pode constituir busca cooperativa de soluções viáveis, obtidas num processo de persuasão, diálogo, negociação, em que perspectivas singulares são enriquecidas, cabendo, por exemplo, aos planejadores metropolitanos mostrar as interdependências, efeitos laterais; aos planejadores locais ou setoriais apontar os pontos favoráveis e desfavoráveis à implantação, que só a vivência no órgão setorial ou na administração local permite conhecer. Pode consistir, também, na verdade, em total abdicação das prerrogativas e funções do planejamento metropolitano, diante da realidade de que os verdadeiros focos de poder residam nos demais agentes, continuando, porém, a manter-se, no plano formal, a ficção de que está sendo implantado um plano metropolitano. Ou pode consistir, por outro lado, numa tentativa de legitimação da ação do planejamento metropolitano pelo envolvimento formal — mas não substantivo — dos vários agentes nas decisões. Criam-se órgãos consultivos, incorporam-se, formalmente, técnicos dos vários órgãos a grupos de trabalho, mas podem reduzir-se-lhes as funções, na prática, à homologação das proposições vindas de cima, do grupo de planejamento metropolitano desprezando, na melhor das hipóteses, as contribuições desses órgãos ao processo de planejamento, ou aumentando, em hipótese, menos favoráveis, as oportunidades de erros e planos irrealistas.

O planejador urbano é, pois, desafiado a encontrar as doses ideais de desideratos que podem, dentro de certos limites, reforçar-se uns aos outros, mas cuja maximização simultânea é impossível. Quando se procura levar em conta não apenas os valores de eficiência e capacidade de controle efetivo por parte da organização pública, mas também os de participação e representação política, as respostas institucionais riscam não uma trajetória retilínea senão que em vai-vém entre os vetores valorativos.

Em todos os casos aqui tratados, estão envolvidas, em última instância, questões relativas à organização do poder na obtenção de certas metas. Por mais que o construtor institucional ou planejador subscreva a uma filosofia de negação do poder ou encare com otimismo a operação dos mecanismos de mercado e da “mão invisível”, a lógica de produção de bens coletivos implica sempre a presença latente da coerção, como “ultima ratio”.

A eficiência e controle poderão buscar-se atendendo às exigências normativas de representação e “responsividade”; muitas vezes, como mostrado, dobrar-se a essas exigências pode trazer recompensas em termos da própria lógica da eficiência. Os planos de conjunto buscarão, conseqüentemente, satisfazer os requisitos as aspirações das pessoas e grupos particulares,

captadas pela observação e pesquisas, ou expressadas através dos canais formais e informais existentes ou a criar.

Entretanto, sob pena de paralisia da ação, com seus custos de oportunidade, momentos haverá em que nós górdios deverão ser cortados, e o poder usado para o desempenho de suas funções, mobilizando recursos, mesmo contra resistências, na busca de metas coletivas e obtenção de bens públicos.

A carência de bens públicos nas cidades brasileiras tem-se tornado aguda nos últimos anos. As forças que vivificam são avassaladas nas corridas especulativas; grupos impõem seus interesses à cidade, em detrimento do interesse público. As formas de organização pública existentes têm-se dobrado ante essas forças, por ação ou omissão. Uma modalidade particularmente daninha de ação têm sido os programas fundados em percepções parciais ou preconceituadas de problemas — como o das favelas ou o do trânsito — para cuja solução se propõem medidas destinadas a maximizar um ou outro fator, em prejuízo de outros, arbitrariamente excluídos de consideração, e concebidas dando-se a certos interesses sempre maior peso do que a outros. No campo da omissão, a própria falta de harmonia e coordenação dos vários agentes públicos facilita os enfoques parciais e abre brechas à atuação privada nociva.

Trata-se, pois, de conjuntura crítica, em que a ênfase do planejador na concentração de poder nos níveis adequados, e sua aplicação — sem contradição com uma postura de planejamento adaptativo — à obtenção de novos bens coletivos, ou à proteção e promoção das situações existentes em que estes já se materializem, parece impor-se como começo de solução.

NOTAS

- 1) As conceituações aqui usadas se inspiram em Simon Schwartzman, “Desenvolvimento e Abertura Política”, in *Dados*, n.º 6, 1969, e Carlos Estevam Martins, *Tecnocracia e Capitalismo*, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1974.
- 2) Vide Jane Jacobs, *Death and Life Of Great American Cities*, N. York: Randon House, 1961 e Christopher Alexander, “A City is not a tree”, in John Gabree, *Surviving the City*, New York, Ballantine Books, 1973.
- 3) Alexandre, op. cit., pag. 115.

- 4) Vide Donald L. Foley, "Estructura Espacial Metropolitana: un método de analisis", p. 57, in M. M. Webber (et al.), *Indagaciones sobre la estructura Urbana*, Barcelona, Ed. Gustavo Gilli, 1970.
- 5) Dewey, em *The Public and its Problems*, New York, Henry Holt and Co., 1927, define o interesse público como o interesse numa decisão de todos aqueles que dela não participam diretamente. Vide Alan Altshuler, *The City Planning Process*, Ithaca, N. York: Cornell University, Press, 1965, p. 327.
- 6) Uma instância menos óbvia do interesse público se dá quando uma população determinada é impedida de usar de suas casas com todo o arbítrio estético gozado por outros grupos da população, pois essas casas incarnam valores estéticos e históricos superiores, de interesse da coletividade maior. Os moradores podem, freqüentemente, como ocorre por exemplo em Ouro Preto, sentir-se injustiçados; mas, na verdade, não se lhes veta o direito de morar, senão um direito menor em confronto com valores mais altos de terceiros que, na situação peculiar, estariam desprotegidos caso não houvesse a restrição urbanística.
- 7) Além de olhar a dimensão "possibilidade de o planejamento ser redistributivo", poderíamos também indagar se o planejador busca resguardar o planejamento de conotações políticas, enfocando-o como técnica neutra quanto à luta por redistribuição de benefícios ou se, ao contrário, o vê como atividade comprometida com essa luta. Entretanto, como o antecipamos, a posição neutra tecnicista, parece incompatível com opções politicamente progressistas (significaria, no caso, grau notável de esquizofrenia profissional, possível, não há dúvida, mas empiricamente rara, pois implica, por sua própria natureza, um "bias" conservador).
- 8) Vide A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown, 1967, p. 217.
- 9) Downs, Idem, *ibidem*.