

## PLANEJAMENTO INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO NATUREZA, VALIDADE E LIMITES (\*)

Marcelo José Lopes de Souza (\*\*)

### SÓ MAIS UM NOME SONORO?

Fala-se bastante em planejamento—e, em países como o Brasil, comenta-se à exaustão a sua falta ou incipiência —, mas seria inútil procurar em uma livraria, a seção "planejamento". Isto porque o assunto em questão se acha dividido por temas (planejamento econômico, planejamento urbano, planejamento ambiental...) e escalas (planejamento municipal, planejamento regional, planejamento nacional), sendo cada "tipo de planejamento" via de regra tratado como se constituísse campo legitimamente autônomo. Ou seja, os parcialismos analíticos dominam a paisagem intelectual, e as articulações intertemáticas e interescares são frouxas, de baixa densidade.

Tal realidade, em meio à qual se depara com criticáveis dicotomias (territorial vs. setorial, local ou regional vs. nacional) e recortes temáticos empobrecedores (planejamento econômico separado do planejamento físico-territorial, de uso do solo, ou desvinculado de um efetivo planejamento ambiental), reflete, na verdade, o caráter fragmentador da divisão do trabalho acadêmico vigente, expressão por seu turno de uma epistemologia positivista, analiticista, e, na base, de uma ontologia que compartimenta o Social em esferas (estruturas, instâncias...) dotadas, cada uma, de vida própria: econômica, política, cultural e até a espacial, conforme já ousaram alguns<sup>1</sup>. O problema vai muito além da fragmentação temática, na medida em que a compartimentação é "institucionalizada"; cada corporação profissional, ao identificar um dado recorte como uma espécie de propriedade sua, oferece sua

---

1 O Autor vem se debruçando sobre o tema do esfacelamento do real pela Razão Analítica desde alguns anos, inicialmente tendo como pretexto a crítica à idéia de uma "ciência do espaço social" (vide "Espaciologia": uma objeção (Crítica aos prestigiamentos pseudocríticos do espaço social)". Terra Livre, AGB/Marco Zero, São Paulo, 1988, nº 5).

contribuição para cristalizar deformações e criar constrangimentos que transcendem a epistemologia rumo à Sociologia da Ciência e às melindrosas disputadas no mercado de trabalho. Quando se fala em "planejamento urbano", por exemplo, tende-se a sinonimizá-lo com "Urbanismo" e a reduzi-lo ao planejamento físico-territorial, "coisa de arquiteto" — como se um planejamento urbano verdadeiramente crítico e inteligente não demandasse a consideração da economia urbana, da cultura, das formas de organização das populações envolvidas (ativismo de bairro), do contexto político-institucional, e inclusive dos processos sociais atuantes a nível regional, nacional e mesmo internacional (notadamente no que tange aos condicionamentos econômicos à conjuntura política). Outro exemplo é o "planejamento regional", usualmente entendido como planejamento econômico à escala regional, portanto "coisa de economista" — como se a pretensão de formular recomendações para o desenvolvimento de uma região, com um mínimo de espírito progressista e mente arejada, não tivesse de levar em conta (e em profundidade!) aspectos culturais (culturas regionais, apego à região = "regionofilia"), políticos (regionalismos, conjuntura nacional) e físico-naturais (sensibilidade ambiental, adequação ambiental a certos aproveitamentos economicamente interessantes), tudo isso, claro, sem perder jamais de vista os principais fatores condicionantes nos planos nacional e internacional..

No âmbito da pesquisa social, não é de hoje que se clama por **interdisciplinaridade** como um meio para compensar a especialização "inerente ao avanço do conhecimento". Essa compensação, entretanto, não tem vindo na magnitude desejada por muitos; seja porque a disseminação de equipes e centros de pesquisa interdisciplinares encontra ainda grandes obstáculos materiais e institucionais para realizar-se, seja porque a interdisciplinaridade raramente vai além de uma cooperação entre especialistas, onde cada qual, durante e ao cabo, se exime de questionar sua condição de zelador exclusivo de um pedaço da realidade teoricamente autonomizável perante os demais — e por conseguinte quase auto-explicável. Daí advém uma decepção bastante generalizada para com a interdisciplinaridade enquanto remédio milagroso, atualmente sentida. A interdisciplinaridade, que poderia ser uma estratégia de se por em contato pesquisadores com diferentes formações interessados na elaboração de **sínteses críticas e de longo alcance**, bem como na superação gradual de condicionamentos monodisciplinares e da mentalidade compartimentadora, revolucionando a compreensão de cada "parte" (cada especialista) à luz da constatação de que o todo é maior do que a soma das partes — e de que cada conhecimento parcelar adquire um novo e mais profundo sentido quando reintegrado ao todo concreto -, acaba normalmente sendo nada mais que uma "interação fraca", que uma articulação de terminologias e técnicas e uma troca de experiências com o fito de equacionar determinado problema. Nos marcos de uma tal "interdisciplinidade rala"<sup>2</sup>, o que importa é somar esforços para dar conta de um

---

2 O epistemólogo Hilton Japiassu, reduzindo a dois os quatro tipos de interdisciplinaridade divisados

objetivo, sem preocupar-se em colocar em dúvida a legitimidade do modelo de produção e organização do conhecimento científico que produz especialistas sabedores "cada vez mais sobre cada vez menos".

A plethora de "planejamentos" nada mais é que a extensão, ao plano da ciência aplicada, do referido modelo de produção e organização do conhecimento imperante ao nível da ciência básica, da análise e do diagnóstico. Pode-se, a propósito, ressaltar que a divisão entre ciência básica e aplicada é muito problemática em se tratando do domínio social-histórico; como observa Hilton Japiassu, nas ciências humanas "sempre há a intervenção explícita ou implícita de valorizações particulares"<sup>3</sup>, seus equipamentos técnico-metodológicos são gerados com a finalidade de "intervir e transformar os horizontes do agir humano (...)"<sup>4</sup>, propondo direta ou indiretamente modelos de conduta mas isentando-se de uma reflexão crítica acerca dos fins (no caso da "ciência oficial", ou do que a Escola de Frankfurt denominou Razão Instrumental). Tão fortes ligações com a prática já valeu às ciências humanas, aliás, o epíteto de "praxeologias"<sup>5</sup>. Todavia, é forçoso reconhecer que nada é tão "aplicado" quanto o planejamento, por constituir um programa explícito de ação. É portanto curioso como, justamente nesse nível de mais direta aplicação, onde a necessidade de integrar conhecimentos se toma particularmente patente, as compartimentações ainda dominem o universo acadêmico, tanto as que isolam uma dimensão social das demais (como abstrair menos ou mais os problemas econômicos do quadro espacial, da cultura e dos conflitos e relações de poder) ou uma escala analítica das demais (por exemplo, o planejamento municipal que não medita seriamente sobre o entorno metropolitano, se for o caso, e sobre os fatores decisivos de ordem supralocal — regional, nacional e internacional). Isto não é, porém, nenhum paradoxo, mas apenas a conseqüência "lógica" da junção de uma epistemologia fragmentadora e corporativismos acadêmicos, de um lado, com um "dividir para reinar" motivado por um pragmatismo interessado precisamente em desintegrar, em desarticular (por exemplo, analisando hipotéticos econômicos sem

---

por H. Heckhausen (interdisciplinaridade heterogênea, pseudo-interdisciplinaridade, interdisciplinaridade auxiliar e compósita), sugere distinguir uma interdisciplinaridade linear ou "cruzada", meramente "uma forma mais elaborada de pluri-disciplinaridade", de uma interdisciplinaridade "estrutural", cabeça-de-ponte para a criação de novos campos de pesquisa e mesmo novas disciplinas (conforme "Interdisciplinaridade e patologia do Saber". Imago, Rio de Janeiro, 1976, p. 79 e segs.). O que no presente ensaio alcinhou-se de "interdisciplinaridade rala" corresponderia fundamentalmente à interdisciplinaridade linear de que fala Japiassu. Sem embargo, a própria interdisciplinaridade "estrutural" não afronta o modelo disciplinar de organização do conhecimento, limitando-se a promover rearranjos compatíveis como este. Uma interdisciplinaridade "estrutural" poderia, não obstante, ser um momento rumo a algo como uma "transdisciplinaridade" (termo proposto por Piaget — conforme Japiassu, op. cit.) ou uma "adisciplinaridade" (expressão introduzida por Massimo Quaini, e que o autor do presente ensaio aproveita no trabalho citado na nota anterior).

3 Conforme Hilton Japiassu, "O Mito da Neutralidade Científica". Imago, Rio de Janeiro, 1981, pág. 85.

4 Ibid.

5 Ver Ibid.

avaliar e internalizar custos sociais — diferenciados por classe! — e ambientais). Integrações e articulações, decerto que existem também no planejamento acrílico, a serviço da reprodução do "status quo", a soldo do Estado ou diretamente do capital privado; verdadeiras sínteses estratégicas são operadas em algumas instâncias — o Estado-maior técnico-científico da corporação multinacional ou o núcleo da agência central de planejamento do governo -, mas já aí não se trata, é evidente, nem de saber "socializável", nem de instâncias controladas por técnicos enquanto técnicos. O fato de que o "bruxo" Gal. Golbery do Couto e Silva fosse um fã da sugestiva frase (de um poeta grego) "a raposa sabe muitas coisas, mas o porco-espinho sabe um grande coisa", deve em verdade fazer lembrar que esse geopolítico não era um técnico brincando de tecnocrata em uma secretaria municipal, mas um integrante do núcleo de Poder.

O quadro de fragmentação do saber-planejamento anteriormente pintado não tem, conceda-se, valor absoluto. Contudo — e é isso que interessa -, assim como as orientações críticas que buscam, no plano da pesquisa, praticar uma interdisciplinaridade profunda e mesmo ultrapassá-la, não passam de esforços isolados, da mesma forma as exceções à regra de organização do planejamento enquanto saber e teoria são tão-somente isto mesmo: exceções, as quais confirmam a regra. As integrações, os costuramentos são muito mais da alçada da prática — da prática das instâncias decisórias — do que da reflexão acadêmica sobre a prática.

A expressão planejamento de desenvolvimento, a qual há tempos vem se consolidando no ambiente técnico-científico de outros países (ironicamente, nos já "desenvolvidos": "development planning", "Entwicklungsplanung"...), designa normalmente um esforço intelectual imbuído do desejo de não circunscrever o equacionamento de problemas relativos à superação do subdesenvolvimento e de situações de desigualdade e injustiça social e disparidades regionais em geral a um dos "planejamentos" característicos do loteamento do tema. Tal esforço, no entanto, permanece amiúde bastante incompleto. Um bom exemplo é o trabalho de Diana Conyers e Peter Hills "An Introduction to Development Planning in the Third World", com sua proposta de abordagem integrada ("integrated approach") enquanto integração do planejamento de desenvolvimento econômico com o planejamento físico-territorial. Essa integração, absolutamente necessária — e, diga-se de passagem, já há muito encetada e conduzida, com níveis de consistência variáveis, pela Economia Regional, pela Geografia Econômica e pela "Regional Science" fundada por Walter Isard —, é, porém, insuficiente.

---

6 Conforme Golbery do Couto e Silva, "Aspectos geopolíticos do Brasil". In (idem): "Conjuntura Política nacional — O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil". José Olympio, Rio de Janeiro, 1981, pág. 94.

7 (7) Diana Conyers e Peter Hills, "An Introduction to Development Planning in the Third World". John Wiley & Sons, Chichester, 1984.

Em primeiro lugar, é preciso admitir que a própria compreensão da natureza e das causas do subdesenvolvimento necessita sofrer um salto de qualidade. Meditar sobre um desafio de se conceber criticamente o processo de desenvolvimento na atual conjuntura (de implosão do "socialismo real" e de aparente triunfo da economia de mercado), integrar consistentemente as diversas dimensões constituintes da realidade social (economia, política, etc.) com o objetivo de melhor entender um problema complexo como o subdesenvolvimento, articular com maior profundidade os fatores "exógenos" e "endógenos" do subdesenvolvimento visando uma compreensão mais abrangente de sua gênese e das causas de sua reprodução; eis algumas tarefas teóricas pendentes, importantes para que se possa ultrapassar as limitações das abordagens críticas existentes — teorias do imperialismo e da dependência, análise do "sistema mundial capitalista" (Wallerstein) — sem, contudo, endossar os enfoques acríticos e a-históricos tão na moda na presente conjuntura internacional (análise com as de Manfred Wöhlcke<sup>8</sup> e outros tantos, que superestimam — às vezes até grosseiramente — os chamados fatores internos ou endógenos, o "subdesenvolvimento feito em casa"). Dessa ambiciosa missão, relevante para reanimar a análise crítica nesta quadra difícil de triunfalismo neoliberal, não será possível desincumbir-se aqui<sup>9</sup>. Mas é fundamental que fique claro que esse progresso no plano da teoria — bem como a incorporação de um conceito amplo de desenvolvimento, que não confunda crescimento econômico e avanço tecnológico com desenvolvimento social e que não faça vista grossa às mazelas dos países desenvolvidos, pretensos modelos irrecusáveis — deve ser a base de políticas e estratégias de desenvolvimento alternativas. Somente então a expressão planejamento integrado de desenvolvimento adquirirá um sentido forte e, ademais disso, progressista, designando um projeto teórico inovador e uma práxis anticonservadora, não sendo simplesmente mais um rótulo pomposo à disposição no mercado de idéias. Para efeito didático, podem-se distinguir os seguintes tipos de integração necessários no bojo de um tal exercício de planejamento:

- 1) Integração entre níveis escalares (local, regional, nacional e internacional — e, ainda, níveis intermediários entre estes principais, notadamente o supramunicipal metropolitano, o estadual/provincial e o continental). Não é possível compreender um ponto no espaço (uma cidade e seus problemas, por exemplo) ignorando as determinações geradas em níveis mais amplos; da mesma forma, a análise de uma realidade identificada com um dado nível escalar não pode prescindir do exame da heterogeneidade interna a ela, vale dizer, da dinâmica própria a cada um dos subespaços que a compõem. A ponte com o

---

8 Ver, por exemplo, Manfred Wöhlcke, "Der Fall Lateinamerika: Die Kosten des Fortschritts". C. H. Beck, Munique, 1989

9 Um tratamento menos superficial do assunto, por parte do autor deste artigo, poderá ser encontrado em "A derrota do socialismo", o "Triunfo da Economia de Mercado" e os países subdesenvolvidos: reflexão sobre os desafios para a análise crítica nos anos 90" (trabalho entregue para publicação).

planejamento é evidente: assim como as possibilidades de enfrentamento de problemas situados em níveis escalares mais acanhados não devem ser superestimadas (evitando-se destarte que um esforço de ampliação do espaço de manobra rumo a níveis mais abrangentes não seja comprometido por desgaste político), também a situação inversa é verdadeira: a formulação de recomendações e intervenções de alcance amplo exige que particularidades locais e regionais sejam devidamente contempladas, sob pena de se violentar culturas específicas, ignorar forças e resistências políticas, etc. (um bom exemplo seria, aqui, a "regionalização" de uma hipotética e urgente reforma agrária<sup>10</sup>).

- 2) **Integração entre rural e urbano.** Ainda que a questão que motiva um dado estudo seja muito mais atinente, de modo direto, a problemas localizados nas ou típicos das cidades do que àqueles característicos do campo, ou vice-versa, é possível iluminar bem melhor certas discussões articulando os dois "sistemas" — por exemplo, não esquecendo que um Plano Diretor pode, no máximo, "disciplinar" o crescimento de uma cidade e ajudar a promover uma distribuição mais justa dos investimentos públicos, e que diminuir o êxodo rural e o impacto das migrações (traduzíveis como crescente pressão sobre infra-estrutura de serviços e demanda real por postos de trabalho, cuja oferta é cronicamente insuficiente) implica em resolver o problema da injustiça social no campo, eliminando a maior parte dos fatores de repulsão por meio de uma reforma agrária efetiva. A articulação entre rural e urbano deve ser igualmente contemplada a nível local ou sub-regional, quando de planejamentos municipais ou metropolitanos integrados que se disponham a enfrentar o desafio (especialmente grande em contextos nos quais a especulação imobiliária grassa) de fomentar cinturões verdes de abastecimento e equacionar problemas típicos de franjas rural-urbanas, caracterizadas por grande mescla de usos, mas sob comando crescente da "lógica" urbana de uso da terra.
- 3) **Integração entre dimensões dos processos sociais.** Cumpre, aqui, integrar — radicalmente, para o que se utilizou alhures, relativamente ao plano da análise, o termo holismo<sup>11</sup> — as distintas dimensões constitutivas dos processos sociais. Intervenções que visem, por exemplo, transformar estruturas econômicas sem

---

10 Exemplo inspirado pelo pequeno e interessante artigo de Orlando Valverde "regionalização da Reforma Agrária". In (idem): "Estudos de Geografia Agrária Brasileira". Vozes, Petrópolis, 1985.

11 Uma perspectiva holística fora já definida teoricamente pelo autor das presentes linhas em "Espaciologia...: op. cit., e sua aplicação no trato de questões concretas foi tentada em "O que Pode o Ativismo de Bairro? Reflexão sobre as Limitações e Potencialidades do Ativismo de Bairro à Luz de um Pensamento Autonomista" (dissertação de Mestrado, Departamento de Geografia da UFRJ, 1988). Uma fusão do Capítulo 2 com uma parte do Capítulo 3 dessa dissertação foi publicada, sob o título "O bairro contemporâneo: Ensaio de Abordagem Política" e coalhada de erros de impressão, na Revista Brasileira de Geografia, 51(2), abr./jun/ 1989) e no artigo anteriormente mencionado "A Derrota do Socialismo...".

considerar sensibilidades cultural-psicológicas e condicionantes políticos podem até ser eficazes do ponto de vista dos objetivos imediatos do capital ou do Estado, mas dificilmente deixarão de gerar tensões; conflitos poderão ser aguçados, seqüelas poderão ser acarretadas e, no limite, a inviabilidade política da proposta talvez responda pelo seu puro e simples engavetamento.

- 4) **Integração entre espaço social, história e relações sociais.** Toda sociedade possui uma base espacial, toda problemática "setorial" comporta um alcance e um significado territoriais. O que se entende por planejamento setorial é via de regra nada mais que um planejamento econômico nacional, onde este nível escalar—o território do Estado-nação, o país — é tratado, para fins práticos, como se fosse um todo espacialmente homogêneo, e apenas compostos de diferentes setores econômicos articulados entre si, onde um deles pode ser destacado para fins de programação específica. Quanto mais concreto, compreensivo e crítico for o planejamento, mais explícita será tomada a dimensão espacial do que se pretende planificar. A par disso, o planejamento verdadeiramente revestido de espírito crítico não deverá ser a-histórico, não deverá buscar e conceber um "ideal" (a cidade ideal, a região harmoniosa, etc.) esquecendo ou desprezando a conflituosa realidade (a "cidade clandestina" das favelas e loteamentos irregulares, por exemplo) e negligenciando os complexos processos históricos que conduziram à realidade presente. A percepção densa da dimensão histórica auxilia na compreensão de um dos limites intrínsecos de qualquer planejamento, qual seja, o de que a contingência — bem como a criação, enquanto fenômeno coletivo — é inerente ao Social, para desespero dos planejadores hiperformalistas. Uma visão crítica da complexidade do domínio social-histórico é crucial, também, para que se resista à tentação de muitos planejadores de gabinete, que de alguma forma acreditaram ser possível modificar substancialmente estruturas sociais com base em intervenções "racionalizadoras" no espaço social (caso do urbanismo funcionalista de um Le Corbusier, de um Lúcio Costa, às vezes absurdamente denominado "progressista"<sup>12</sup>).
- 5) **Integração entre sociedade e natureza.** O homem, enquanto ser social, não pode ser analisado à maneira de um "espectro suprafísico e suprabiológico", conforme criticou Edgar Morin<sup>13</sup>; a sociedade se autoproduz por meio da transformação da natureza (ou "natureza primeira"). A sociedade, natureza natural hominizada através do trabalho (o que já fora classicamente tematizado por Marx e Engels), culturalmente apropriada pelo imaginário, é, assim, uma "natureza segunda", cuja lógica não se reduz, obviamente, à da natureza inconsciente, mas onde o estrato natural originário, para usar uma expressão da

---

12 Conforme Françoise Choay, "O Urbanismo". Perspectiva, São Paulo, 1979.

13 Conforme Edgar Morin, "O Método". Vol. I, "A natureza da Natureza". Europa-América, Mira Sintra (?), s/d, pág. 17.

Castoriadis, não pode ser desprezado. Este fato aparentemente elementar, obscurecido durante muito tempo pela fé acrítica no "progresso da civilização" e pela idéia de "domínio da natureza", é hoje lembrado em cores vivas pelo movimento ecológico. Fala-se, nos dias que correm, crescentemente em "planejamento ecológico"<sup>14</sup>, e já se encara um certo "planejamento ambiental" como uma nova prateleira na estante do "planejamento". A intervenção humana precisa, no entanto, em quaisquer circunstâncias — seja no planejamento do desenvolvimento de áreas rurais ou urbanas, e seja em que escala for — ter os seus impactos sobre o meio ambiente devidamente estimados, e preferencialmente de modo não-generalizante. Vale dizer, avaliando as conseqüências sociais de impactos negativos sobre o meio ambiente diferenciadamente segundo as classes ou grupos sociais atingidos, e, no que concerne às causas e aos fatores dos impactos, não minimizando a sua complexidade por conta de um exame superficial da "ação antrópica" em questão, conforme costumam expressar-se os cientistas naturais, e sim procurando descortinar criticamente os fatores econômicos, políticos e mesmo culturais e ela subjacentes.

**6) Integração entre o planejador e os sujeitos-objetos do planejamento.**

Evidentemente, seja ele progressista ou conservador, o planejador normalmente já estará, enquanto tal, "integrado" a outros atores sociais, como o Estado e o capital privado (caso em que o espaço para progressismo tende a inexistir), que são aqueles que lhe pagam o salário ou financiam o projeto de pesquisa. Raramente, porém, interessa-se o planejador em entrosar-se com a populações que vivem e trabalham nos espaços que serão objeto de tentativas de planificação. "Planejamento Participativo" é expressão atualmente em evidência, mas a autêntica participação popular encontra formidáveis obstáculos; não só da parte dos políticos, defensores de uma democracia representativa que reproduz a ordem heterônoma que lhes convém e adversários de uma democracia participativa que os amedronta, mas também da parte de muitos técnicos, pouco dispostos a abrir mão de seu poder enquanto detentores de um discurso competente de validade absoluta e que despreza a opinião do usuário. Participar, todavia, não pode significar meramente ser ouvido, ter a opinião "auscultada". Um tal exercício de "dar voz aos objetos" é o tipo da

---

14 "Première strate naturelle" no original (Cornelius Castoriadis, "L'imaginaire: la création dans le domaine social-historique". In (idem): "Domaines de l'homme". éditions du Seuil, Paris, 1986.

15 A Alemanha, país onde o movimento ecológico é mais organizado que em qualquer outro, oferece não por acaso inúmeros bons exemplos na linha do "Planejamento Ecológico": mencione-se, aqui, apenas a guisa de referência, as duas coletâneas Adam/Grohé (orgs.), "Ökologie und Stadtplanung. Erkenntnisse und Praktische Beispiele integrierter Planung" (Deutscher Gemeindeverlag/W. Kohlhammer, Colônia, 1984), e Deutscher Verband für Angewandte Geographie (Associação Alemã de Geografia Aplicada), "Räumliche Planung und Ökologie — Grüne Fassade oder Ressourcens-trategie?" (Bochum, 1987).

concessão que o técnico aceita sem maiores problemas, por emprestar ares de progressismo, o político adora, por prestar-se bem o objetivos demagógicos e de cooptação, e, por fim, não vai além de uma ilusão de participação, ou de uma hipocrisia. Os "objetos" devem ser elevados à condição de **sujeitos** do planejamento, pois que deles serão, em termos mais imediatos, os usuários — ou beneficiários, ou vítimas. O saber técnico, de um lado, e a experiência, as aspirações e os condicionantes psicosociais da população diretamente envolvida, de outro, não precisam entrar necessariamente em choque, devem antes enriquecer-se mutuamente. Para tanto, é necessário que os cidadãos comuns cujas vidas venham a ser afetadas tenham garantidos o acesso às instâncias decisórias e o poder de deliberar, e de forma direta — como fóruns de associações de moradores, sindicatos, etc, constituídos especificamente para intervir em debates em tomo de Planos Diretores Municipais, leis de parcelamento e uso do solo, políticas de saúde, educação e transportes, dentre outros exemplos -, superando dessa forma algumas das limitações da democracia representativa. Sem que os critérios técnico-científico-filosóficos de racionalidade sejam temperados pelos sentimentos e mesmo pelo saber prático dos usuários, e sem que os fóruns autônomos constituídos no seio da Sociedade Civil sejam respeitados, a rubrica "planejamento participativo" estará condenada a um inevitável desgaste.

### **A LEGITIMIDADE DO PLANEJAMENTO INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO SOB UM ÂNGULO CRÍTICO — PODE O PLANEJAMENTO NÃO SERVIR AO CAPITAL?**

No meio acadêmico brasileiro, hoje bem mais arejado que nos anos do Regime Militar, o qual entronizou o planejamento "tecnocrático" (como se fossem propriamente os técnicos que, a despeito de sua arrogância, detivessem de fato o poder...) e implantou um complexo e centralizado sistema de planejamento, não constitui mais qualquer novidade objetar a tecnocracia e o centralismo. A despolitização do encaminhamento de soluções (sic) para problemas econômico-sociais (metropolização prenhe de tensões estruturais, disparidades regionais, etc), estribada nas pretensas neutralidade e racionalidade inerentes à ideologia do planejamento, e mais as limitações do planejamento enquanto tal e especialmente os vícios formalistas das abordagens tradicionais, tudo isso pode ser atualmente encontrado em inúmeros artigos e várias obras fundamentais de ampla divulgação dedicados à crítica e à desmistificação dos instrumentos intelectuais de reprodução do "status quo". Essa circulação de idéias explica os anticorpos gerados por boa parte dos

jovens geógrafos e sociólogos à simples menção da palavra "planejamento". Mesmo entre economistas e arquitetos, historicamente as "corporações de ofício" mais beneficiadas pelo reinado de Sua Majestade, o Planejador, é possível encontrar (auto) críticas importantes.

O perigo, agora, na estréia da desmitificação do planejamento tecnocrático e formalista, ocorrida no Brasil na esteira de um processo histórico que costura a crise do "Milagre Econômico", a decepção pós-"Milagre" e o aprofundamento dos problemas econômicos a partir dos dois cheques do petróleo (1973 e 1979) e da eclosão da crise da dívida (1983) com a Abertura política de meados dos anos 70 e a lenta redemocratização, é, na verdade, o perigo da simplificação inversa. Após um período em que tantos, por ingenuidade ou conveniência, acreditaram que o planejamento tudo podia, e que a falta de planejamento e racionalidade seria a causa fundamental do subdesenvolvimento, do "caos urbano" etc, aprende-se na presente quadra a recitar que o planejamento é uma falácia, uma máscara, instrumento de promoção de intervenções pseudoracionais a serviço do capital e do Poder. O enfoque simplista tanto da questão do planejamento na sociedade atual quanto da questão da luta contra a injustiça social induz muitos intelectuais a crer que o domínio do arsenal conceitual e técnico dos planejadores conservadores por parte de seus opositores é de menos importância, já que o essencial já está posto — planejar é estar a soldo dos interesses dominantes — e que tudo o que não atenda imediatamente a exigência de superação dos fundamentos últimos dos problemas sociais — a dominação de classe, a contradição capital x trabalho, o imperialismo — não passa de diversionismo reacionário ou, na melhor das hipóteses, de "reformismo". Em larga medida inspirados em intelectuais críticos estrangeiros, como o Manuel Castells de "A Questão Urbana"<sup>16</sup>, o David Harvey da fase iniciada com "A Justiça Social e a Cidade"<sup>17</sup> e vários outros -, o que se explica pelo fato de que igualmente no Primeiro Mundo, de onde nós, à direita e à esquerda, quase sempre importamos nossos brevíários, por diversas razões se desenrola, sobretudo a partir dos anos 70, a crítica da Razão planejadora, na esteira do desenvolvimento da Sociologia de orientação marxista, do aparecimento da "radical geography" e da "Geographie Critique", etc. — os estudiosos brasileiros se puseram a demonstrar à exaustão que o planejamento serve, e implicitamente só serve, aos interesses capitalistas, sejam privados ou de Estado.

Sob um prisma progressista e sensato, o perigo não é, claro, o de se denunciar que o planejamento tecnocrático é um saber conformado — seus princípios, seus procedimentos técnicos — aos imperativos do crescimento capitalista, mas sim o de negligenciar um ponto da maior relevância: também o discurso do contrapoder, também o contraprojeto político ("reformista" ou "revolucionário", tanto faz) necessita estar tecnicamente embasado, necessita distinguir entre estratégia e tática,

---

16 Manuel Castells, "A questão Urbana". Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983.

17 David Harvey, "A Justiça Social e a Cidade". HUCITEC, São Paulo, 1980.

necessita diferenciar a urgência de se clamar por macrotransformações estruturais da ingenuidade de se pensar que a valorização do conjunturalmente possível é inexoravelmente diversionista, necessita articular dialeticamente projetos globais com propostas de detalhe. Cabe, portanto, reconhecer que, se por um lado o cientista e o planejador não podem oferecer respostas teóricas ou técnicas acabadas para todos os problemas sociais e impasses políticos — é imprescindível, obviamente, que as forças sociais ponham em marcha o encaminhamento de soluções, através de conflitos que abrirão novas possibilidades e cujas resultantes realimentarão o labor dos intelectuais — por outro o homem de planejamento ou pesquisa não se pode furtar a contribuir com recomendações técnicas para o balizamento da luta. Aí não reside, necessariamente, qualquer pedantismo, qualquer unção do Rei-filósofo, do "intelectual orgânico" iluminado a guiar, de posse da Verdade contida nos cânones do "socialismo científico", as massas, tidas por incapazes de pensar. Pelo contrário: arrogância — e elitismo! — é, por pudibundez de diletante, cingir-se à especulação, restringir-se à denúncia, recusar-se a mergulhar na realidade e a valorizar pequenos-grandes problemas sem perder de vista os verdadeiros grandes (ou melhor, as causas básicas dos pequenos).

Não se pode imaginar, uma vez que se admita que a superação do capitalismo e a exigência revolucionária carecem, à luz da experiência histórica do totalitarismo e do "socialismo real" em geral, de alternativas de viabilização, e que, por razões táticas, o Estado capitalista pode, de acordo com a correlação de forças que componham o Parlamento ou sustentem a Prefeitura etc, representar dialeticamente um instrumento de reversão de uma pequena parcela do quadro de desigualdade, permitindo à Sociedade Civil organizada respirar, e, ao lado disso, servir como um ponto de apoio parcial (e contraditório) para o exercício da conscientização e da contra-hegemonia (no espírito da "guerra de posição" de que falava o marxista Gramsci), imaginar, repita-se, que se pode abrir mão de um saber técnico apurado, de um saber científico aplicado e de horizontes largos. Quem tão-somente aprendeu a citar e recitar os clássicos do socialismo e mesmo os "heterodoxos" modernos e pós-modernos, quem subconscientemente busca compensar deficiências de formação técnico-científica refugiando-se na especulação generalizante e menosprezando a empiria, as técnicas e a tecnologia, não será muito útil a uma administração não-conservadora ungida pelo voto popular e confrontada com o desafio de não comprometer a credibilidade da mensagem progressista, prestigiar os movimentos sociais sem esvaziá-los e resistir às pressões das forças reacionárias. Esse desafio, que é por exemplo aquele das prefeituras petistas no Brasil de hoje, reclama não apenas abertura, capacidade de diálogo, sensibilidade e espírito democrático radical — predados que, assumam-se como premissa, as forças políticas verdadeiramente comprometidas com o novo encarnam -, mas também criatividade técnica, objetividade, uma certa dose de pragmatismo e competência planejadora.

Conceda-se de bom grado, entretanto, que a valorização do planejamento integrado de desenvolvimento enquanto conhecimento crítico e socialmente útil

não precisa e nem deve limitar-se à arena estatal. A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, devem autonomamente elaborar, na medida do possível, (contra) propostas de planejamento. Tais propostas podem ser coadjuvantes dos esforços oriundos das próprias administrações progressistas, ou podem mesmo, dialeticamente, calibrá-los, reafirmando a independência dos movimentos sociais perante o Estado ou o(s) partido(s). A autonomia intelectual da Sociedade Civil organizada em face da administração pública e do(s) partido(s) no Poder é condição "sine qua non" da autonomia política dos movimentos. Para que os movimentos se armem técnico-cientificamente a contento é imprescindível, por outro lado, que pesquisadores e intelectuais não-conservadores demonstrem seu compromisso ético com a famosa maioria da população de modo efetivo, alternando o diálogo interpares com o diálogo (e não simplesmente assessoria) com os movimentos sociais, dos quais eles devem se sentir parte integrante.

### OS LIMITES ESTRATÉGICOS DO PLANEJAMENTO PROGRESSISTA

Se, por uma parte, medidas institucionais e soluções técnicas que não questionem a repartição de poder e riqueza existente em uma sociedade tão desigualitária como a brasileira, nem assumam honestamente o conteúdo político de que inevitavelmente se revestem, devem ser denunciadas como conservadora, de outra parte é superficialíssimo e irresponsável reduzir todas as questões sociais à fórmula com a qual pretende-se muitas vezes diminuir a importância do saber técnico-científico: "o problema é político". Ora, isto é, de certa forma, um truísmo; o homem é um animal político, a dimensão político está presente em todo processo social complexo, e no caso da pobreza, do subdesenvolvimento e da exploração, alicerces objetivos de conflitos sociais, presente de modo bastante imediato. Perceber que a permanência de um quadro de injustiça social como o encontrado no Brasil não se deve, em primeiro lugar, à falta de soluções técnicas, mas sim à falta de vontade política dos governantes e, mais amplamente, a um conjunto de fatores que remetem ao cerne da "lógica" do modelo capitalista de "desenvolvimento" e à estrutura do sistema mundial capitalista, é absolutamente correto. O que não se admite é a leviandade de supor que o enfrentamento e a tentativa de se exercer uma contra-hegemonia prescindem de planejamento estratégico consistente e inclusive de soluções técnicas de detalhe — o que equivale a endossar um voluntarismo juvenil.

De toda maneira, uma discussão acerca das limitações do conhecimento científico aplicado, do planejamento nos marcos da sociedade instituída, não deve

ser evitada. Apreciar mais ponderadamente a questão, examinando o que esse conhecimento pode, é, aliás, a antessala ideal para se avaliar, com maior equilíbrio, o que ele não pode.

Uma administração local ou sub-regional (estadual, provincial) ou uma bancada no Parlamento precisa aceitar o fato inarredável de que sua ação estará sempre fortemente condicionada pela materialidade das instituições vigentes e pelas forças antagonicas existentes na sociedade instituída: a Constituição, o conjunto das leis, o sistema da democracia representativa, os mecanismos de corrupção, o poder econômico das classes e dos grupos dominantes e seus "lobbies", as ameaças de ruptura da ordem democrático-representativa por golpes bonapartistas. A própria ossatura do Estado — a polícia, o sistema penal, as forças armadas — poderá só muito parcialmente ser domesticada ou reformada de dentro para fora — e quanto mais ao nível local ou sub-regional e no prazo de um mandato ou dois! O espaço de manobra real, tanto econômica quanto político, será em princípio bem restrito. Faz-se mister, por conseguinte, mobilizar todas as reservas de inteligência política e competência administrativa para aproveitar esse espaço ao máximo. Caso contrário, a decepção e a desmobilização populares converterão a vitória nas umas em uma vitória de Pirro, deixando seqüelas de dimensões não subestimáveis (notadamente na atual conjuntura internacional de "triunfo da economia de mercado, do capitalismo e da liberdade", de "fim da história" como sugerem os ideológicos mais afoitos). Por inteligência política entenda-se, dentre outras coisas, a maturidade para resistir à tentação de criar ilusões com objetivos eleitorais, momento em que superotimismo e oportunismo sem dificuldade podem confundir-se. É erro fatal infundir a idéia de que a melhoria da qualidade de vida será rápida, substancial e sem custos, ao invés de ganhar as massas para o embate e a resistência. Otimizar o aproveitamento dos espaços de manobra existentes não deve, com efeito, elidir a consciência dos seguintes fatos:

- 1) Os grandes fatores de desigualdade em nível nacional, largamente rebatimentos de problemas internacionais, capitalistas globais—programas de reajustamento impostos pelo FMI decorrentes de capitulação governamental no contexto da crise da dívida externa, por exemplo -, definem uma boa parte do espaço de manobra econômico real em nível local ou sub-regional. Eficiência administrativa, austeridade, combate à corrupção, otimização da arrecadação de impostos de sua competência, a evitar o desperdício e priorizar politicamente o que é socialmente prioritário são medidas essenciais ao alcance do Poder local ou sub-regional, mas não são suficientes. A dependência tecnológica e financeira, o ritmo de crescimento da economia e o estilo de desenvolvimento (com ou sem aspas) é que determinam, em última análise e a longo prazo, a tendência de evolução do quadro de disparidades e injustiça social. E tais fatores escapam ao controle de administrações municipais ou estaduais. Na verdade, a não ser — quiçá — a longo prazo e sob circunstâncias especiais, fogem grandemente mesmo à liberdade decisória de governos nacionais, sobretudo se

enredados em crises e asfixiantes problemas estruturais (crise da dívida, espiral inflacionário, deterioração dos termos de intercâmbio das matérias-primas exportadas, déficit crônico do balanço de pagamentos), o que é, com variações, praticamente o caso de todos, realidade que certos analistas conservadores do subdesenvolvimento tendem, especialmente na presente conjuntura internacional fortemente reacionária, a minimizar<sup>18</sup>).

- 2) Não se conclua, do acima exposto, que o planejamento integrado de desenvolvimento, em um país cujo desenvolvimento é significativamente bloqueado por fatores exógenos (ainda que com estes se acumpliciem fatores endógenos, em interações dialéticas onde a própria distinção rígida perde sentido) é inútil, porquanto impotente. A reflexão sobre o que cada nível de governo, como, onde e em que prazo, com que custos e mediante quais recursos (econômico-financeiros, políticos, propagandísticos, pedagógicos), é potencialmente capaz de realizar, precisa ser elaborada. Esse é um dos caminhos da necessária construção de sólidos projetos alternativos de desenvolvimento "nacional". Outro caminho, que deve ser trilhado autonomamente em relação ao anterior, consiste na otimização da praxis dos movimentos sociais de um país, articulados tanto vertical (questões, referenciais ou arenas de luta, catalisadores) quanto horizontalmente (federações e confederações), costurando a denúncia incisiva à proposta alternativa, e avançando inclusive ramo ao repensamento original de possibilidades de transformação e ação concertada em nível mundial. Tais planejamentos estratégicos, amarrados ao longo de processos iterativos (experiências locais alimentando a reflexão em escala nacional, macrodiretrizes orientando o navegar no plano micro), jamais serão garantias de êxito, principalmente se não estiverem abertos ao inesperado, se não forem projetos realmente construídos através da participação das bases populares e nelas politicamente sustentados (lembrete válido em primeiro lugar para as administrações públicas, mas também para as instâncias mais elevadas dos ativismos sociais). Isto, e mais as outras integrações pelas quais pugnou-se na primeira seção deste artigo, representa um imenso desafio, tanto intelectual quanto prático.
- 3) A administração progressista pode não privilegiar os interesses dos proprietários de meios de produção e dos segmentos abastados em geral, muito especialmente aqueles que mais diretamente se opuserem, em circunstâncias concretas dadas, aos da maioria da população. As resultantes inevitáveis da "lógica" da acumulação capitalista, do egoísmo dos residentes em bairros nobres, etc. precisarão ser domadas e amortecidas recorrendo-se à transparência, à legitimidade do voto popular, ao cumprimento de certas salvaguardadas legais e, "last but not least", à pressão direta da Sociedade Civil organizada. Os interesses dos grupos dominantes não poderão, contudo, ser erradicados, nem

---

18 É o caso de Manfred Wöhlcke, op. cit.

mesmo frontal e ostensivamente combatidos — excetuando-se tratar-se da situação-limite de uma revolução. Particularmente no caso de administrações locais ou sub-regionais, tais interesses não poderão sequer ser solenemente ignorados. Eles representam uma ínfima minoria da população de um país subdesenvolvido, mas essa minoria dispõe de poder para afetar bruscamente a qualidade de vida da maioria — via boicotes, greves patronais e sabotagens — e, assim, desgastar a administração diante da opinião pública, mormente se a massa for predominantemente analfabeta ou semi-analfabeta, pouco consciente e fracamente organizada, e, além do mais, muito sofrida e cansada. Concessões serão amiúde recomendáveis para evitar um impasse corroedor. Negociar é preciso. O desafio, aqui, é triplo: 1) saber o que negociar (saber discernir os limites), quando e como; 2) contribuir para educar e mobilizar a Sociedade Civil, ajudando a despertar a consciência política, ao invés de concorrer com os movimentos sociais ou tentar cooptá-los; 3) não permitir que a tática devore a estratégia, que a conjuntura eclipse a estrutura, que o possível venha a banir a compreensão do necessário — enfim, que o pragmatismo se transmute em emasculação e oportunismo partidário.

Feitas todas estas ressalvas, repensados o papel e o alcance do planejamento nos marcos de uma práxis anticonservadora, coloquem-se agora os pingos nos "is": o planejamento não pode tudo, e sua implementação é sempre dependente de um fator não-técnico: uma correlação de forças favorável; mas, desde que inteiramente reformulado e ideologicamente recontextualizado, o saber—planejamento pode e deve alguma coisa, enquanto pilar técnico-científico de projetos sociais alternativos. Reconhecer isto clara e profundamente é a motivação necessária para que se proceda a um balanço do acervo de conceitos, técnicas e teorias abrigados hoje sob as rubricas "planejamento urbano", "planejamento regional", etc, discriminando o que pode — e em que circunstâncias — ser aproveitado dentro de um outro contexto epistemológico, metodológico e, naturalmente, ético-político. Esse balanço deve constituir-se em tarefa coletiva, a substituir o obscurantismo e a postura juvenil do "não sei, não quero saber e tenho raiva de quem sabe".

Um último ponto, sobre o qual os críticos do modelo social capitalista que são, ao mesmo tempo, adversários do "socialismo autoritário", estão ainda a dever análises aprofundadas: pelo que substituir o paradigma "real-socialista" de planificação central? Não se pode ter a pretensão de planejar a sociedade pós-capitalista dos sonhos socialistas anti-autoritários desde já, transformando uma "utopia experimental"<sup>19</sup> quase que em uma espécie de programa de

19 A expressão é de Henri Lefebvre ("O Direito à Cidade". Documentos, São Paulo, 1969), que visou com ela resgatar a significação positiva de utopia enquanto projeto ainda não realizado mas não necessariamente irrealizável e fantasista, tradução vulgar popularizada.

de adivinhação da criação do **NOVO** no correr da história com um exercício intelectual dedutivo de tão grande complexidade seria de um racionalismo desmedido. Não obstante, é possível e desejável, à luz da experiência histórica do "socialismo realmente existente", hodiernamente em franco colapso, tomar posição no que respeita aos modelos soviético e chinês (leia-se: maoísta) de planificação<sup>20</sup>. A não ser que se descole equivocadamente a dimensão econômica do restante da vida social (como fazem os trotskistas, ao asseverarem que a base econômica da Rússia é — era? — socialista, apenas a instância política precisando ser novamente revolucionária e as sociedade livrada dos "parasitas", da "burocracia"), é forçoso admitir que o modelo de planejamento adotado no "socialismo real" é um dentre as inúmeras expressões de uma sociedade centralista e heterônoma. O estilo de planejamento é indissociável da moldura política mais geral. Assim sendo, aqueles que teimam em remar contra a correnteza e se recusam a ver na "economia de mercado livre"<sup>21</sup>, mesmo após a queda do Muro de Berlim, a forma mais racional de organização econômica, mas que nem por isso desejam endossar a tecnologia organizacional herdada do "socialismo real", devem meditar mais sobre as questões do desperdício, da compatibilidade entre economia e ecologia, da motivação do produtor, dos objetivos da produção, da tecnologia, das relações de produção setorial e espacial etc, no bojo de um repensamento do planejamento em uma hipotética sociedade alternativa, descentralista e ecológica, autônoma, cuja economia não se pautar na exploração e no imperativo de crescimento. Semelhante empresa intelectual, ao lado daquelas referidas nas páginas precedentes a propósito das lutas "aqui e agora", parece não deixar dúvidas de que planejar está longe de ser um privilégio necessariamente exclusivo dos que se ocupam profissionalmente com tarefas ligadas à otimização da acumulação de capital, ao embelezamento e ao aprimoramento urbanístico de bairros residenciais nobres, e por aí vai.

#### BIBLIOGRAFIA CITADA

ADAM & GROHÉ (orgs.): *Okologie und Stadtplanung. Erkenntnisse und praktische Beispiele integrierter Planung*. Deutscher Gemeindeverlag W. Kohlhammer, Colônia, 1984.

CASTELLS, Manuel: *A questão Urbana*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983.

---

20 O leitor brasileiro não familiarizado com a teoria econômica do planejamento no "socialismo real" achará em "Planejamento Socialista", de Michel Ellman (Zahar, Rio de Janeiro, 1980), uma séria introdução ao tema.

21 Como se o planejamento fosse algo estranho às economias de mercado modernas, balela desmascarada inclusive por não-socialistas de vários matizes, como o brilhante John Kenneth Galbraith ("O Novo Estado Industrial". Nova Cultural, São Paulo, 1988, série "Os Economistas").

- CASTORIADIS, Cornelius: L'imaginaire: la création dans le domaine social-historique. In (Idem): Domaines de l'homme. Éditions du Seuil, Paris, 1986.
- CHOAY, Françoise: O Urbanismo. Perspectiva, São Paulo, 1979.
- CONYERS, Diana e HILLS, Peter: An Introduction to Development Planning in the Third World. John Wiley & Sons, Chichester, 1984.
- DEUTSCHER VERBAND FÜR ANGEWANDTE GEOGRAPHIE: Räumliche Planung und Ökologie — Grüne Fassade oder Ressourcenstrategie? Bochum, 1987.
- ELLMAN, Michel: Planejamento Socialista. Zahar, Rio de Janeiro, 1980.
- GALBRAITH, John Kenneth: O Novo Estado Industrial. Nova Cultural, São Paulo, 1988, série "Os Economistas.
- HARVEY, David: A Justiça Social e a Cidade. HUCITEC, São Paulo, 1980.
- JAPIASSU, Hilton: Interdisciplinaridade e Patologia do Saber. Imago, Rio de Janeiro, 1976.
- \_\_\_\_\_. O Mito da Neutralidade Científica. Imago, Rio de Janeiro, 1981.
- LEFEBVRE, Henri: O Direito à Cidade. Documentos, São Paulo, 1969.
- MORIN, Edgar: O Método. Vol I, A natureza da natureza. Europa-América, Mira-Sintra (?), s/d.
- SELVA, Golbery do Couto e: Aspectos Geopolíticos do Brasil. In (idem): Conjuntura Política Nacional — O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. José Olympio, Rio de Janeiro, 1981.
- SOUZA, Marcelo José Lopes de: "Espaciologia": uma objeção (Crítica aos prestígios pseudo-críticos do espaço social). Terra Livre, AGB — Marco Zero, São Paulo, 1988, n° 5.
- \_\_\_\_\_. O que Pode o Ativismo de Bairro? Reflexão sobre as Limitações e Potencialidades do Ativismo de Bairro à Luz de um Pensamento Autonomista. Dissertação de mestrado, UFRJ, 1988.
- \_\_\_\_\_. O bairro contemporâneo: ensaio de abordagem política. Revista Brasileira de Geografia, 51(2), abr./jun. 1989, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. A "Derrota do Socialismo", o "Triunfo da Economia de Mercado" e os países subdesenvolvidos: reflexão sobre os desafios para a análise crítica nos anos 90. Entregue para publicação.
- VALVERDE, Orlando: Regionalização da Reforma Agrária. In (idem): Estudos de Geografia Agrária Brasileira. Vozes, Petrópolis, 1985.
- WÖLCKE, Manfred: Der Fall Lateinamerika: die Kosten des Fortschritts. C.H. Beck, Munique, 1989.

(\*) Redigido em maio/1991

(\*\*) Pesquisador do Departamento de Geografia da UFRJ, doutorando na Universidade de Tübingen — Alemanha.