



Elementos da cultura do planejamento: uma breve análise do planejamento urbano no Brasil de 1930 a 1990

Autores:

Livia Stefânia Rosseto - Universidade Federal do ABC - liviasrosseto@gmail.com

Resumo:

O planejamento do território não é algo estático e meramente formal-legal, mas sim um processo com um conjunto dominante de práticas que refletem estilo, prioridades de grupos sociais e dos atores das instituições do planejamento. Conforme destacado na literatura, o mesmo território está sujeito a diferentes visões, práticas e entendimentos do planejamento e o contexto cultural em que os planos estão inseridos influenciam tanto na permanência como na transformação dos sistemas de planejamento. A partir do histórico do planejamento urbano brasileiro no período de 1930 a 1990, o presente estudo busca identificar elementos que reflitam a cultura do planejamento no país.

Elementos da cultura do planejamento: uma breve análise do planejamento urbano no Brasil de 1930 a 1990

Resumo

O planejamento do território não é algo estático e meramente formal-legal, mas sim um fluxo com dominantes conjuntos de teorias e práticas que refletem estilo, prioridades de grupos sociais e dos atores das instituições do planejamento. Conforme destacado na literatura, o mesmo território está sujeito a diferentes visões e o contexto cultural em que os planos estão inseridos influenciam tanto na permanência como na transformação dos sistemas de planejamento. A partir do levantamento histórico do planejamento urbano no Brasil entre o período de 1930 a 1990, o presente estudo busca explorar, por meio da abordagem de análise da cultura do planejamento, momentos e aspectos relevantes que caracterizaram o contexto de planejamento no país.

Palavras-chaves: cultura do planejamento; planning culture; planejamento urbano; Brasil.

1. Introdução

A organização dos territórios por grupos de pessoas remonta há milhares de anos, desde a Antiguidade, sendo que as motivações para planejar o espaço se alteraram ao longo do tempo. Segundo Santos (2004), os primeiros planejamentos tinham premissas religiosas, de estética e conforto. As organizações humanas aprenderam a adotar certas regras e técnicas, de ordem social e de cooperação, para o melhoramento do ambiente físico coletivo. Este processo de aprendizagem social milenar diz respeito precisamente à criação e evolução dos sistemas de ordenamento do território, em última análise, destinada a permitir aos governos a atribuição de direitos individuais para o uso da terra. (RIVOLIN, 2012).

Conforme apontado por Oliveira (2006), em resposta ao significativo aumento dos aglomerados urbanos, com conseqüente aumento de poluição e piora da qualidade de vida, surge na Inglaterra no século XIX e início do século XX o conceito de cidade jardim “onde se poderia planejar uma cidade para que fosse mais amena distribuindo espacialmente suas funções”.

Na literatura existem diversos autores que conceituam planejamento. Oliveira (2006) traz uma reflexão de quais elementos devem estar presentes no planejamento, como aceitação de visões diferentes e soluções conjuntas:

Planejamento é um processo de decisão político-social que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade, principalmente para as partes envolvidas, levando continuamente ao aprendizado. (OLIVEIRA, 2006).

Villaça (1999, p. 173) denomina o planejamento urbano como “ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano”. Segundo o autor, a expressão planejamento urbano, escolhida a partir da palavra plano, é considerada uma “forma específica de ação ou de discurso do Estado sobre o espaço urbano, caracterizada por uma suposta visão geral ou de conjunto” (p. 181). Villaça propõe que o planejamento urbano deve ser entendido enquanto ideologia, pois, “mudam-se os nomes mas a ideologia de ação ou discurso do Estado permanece” (p. 182).

O autor traz uma importante reflexão a respeito do planejamento urbano e planos diretores elaborados no Brasil, que eles “devem ser analisados no âmbito da política ou da ideologia”, destacando que os “planos ideológicos não legitimam e podem ocultar” (p. 191). Pondera sobre a necessidade de “uma abordagem histórica dos conceitos, conteúdos e métodos” (p. 192).

2. O contexto cultural e as transformações do planejamento

A literatura ressalta que o planejamento do território não é algo estático, e meramente formal-legal, mas sim um processo com um conjunto dominante de práticas que refletem estilo, prioridades, de grupos sociais que disputam seu significado e dos atores das instituições do planejamento (NADIN, 2012). Como exemplo dessa influência de poder e decisão política destacam-se as alterações dos conteúdos dos planos diretores ao longo dos anos, passando de planos com robustos diagnósticos para planos sem mapa (VILLAÇA, 1999). Conforme destacado na literatura, o mesmo território está sujeito a visões diferentes sobre as práticas e entendimentos do planejamento.

Importante notar que os sistemas de planejamento não são construções estáticas, mas flexíveis, que estão sujeitas para a evolução contínua e não são definidos dentro de uma tradição de planejamento particular (FARINOS DASI, 2007).

Para John Friedmann (2005), “o planejamento está em constante necessidade de se reinventar, conforme as circunstâncias mudam”. No entanto, o autor pondera que os múltiplos gatilhos, mecanismos e direções de mudança (e de persistência) muitas vezes permanecem obscuros.

O planejamento, como processo complexo e dinâmico, que vai além das estruturas, instituições e aspectos legais pode ser analisado por uma abordagem que considere esses aspectos que superam os sistemas formais e de regras, considerando os aspectos culturais na análise da teoria como da prática do planejamento - *planning culture*. Essa outra dimensão de análise - da cultura do planejamento - *planning culture* - apesar de conhecida, ainda tem sido pouco explorada em estudos que buscam analisar de forma sistêmica, crítica e comparada os planejamentos do território (FRIEDMANN, 2005). De acordo com Knieling & Othengrafen (2009), apesar do reconhecimento da influência dos padrões sociais e culturais sobre o planejamento, raramente tem se encontrado estudos de análise por essa abordagem.

Apesar do termo *planning culture* não possuir uma conceituação científica, podendo ser classificado também como *planning style* em países como Inglaterra e Estados Unidos e de possuir diferentes conceituações (GETIMIS, 2012), apresenta-se nesse primeiro momento as definições de Reimer (2013), Faludi (2005) e Furst (2009).

O primeiro autor explica o *planning culture* como uma “matriz institucional complexa, multidimensional e dinâmica que combina padrões institucionais formais e informais”.

De acordo com Reimer (2013), as práticas de planejamento podem ser alteradas e transformadas entre períodos de estabilidade e instabilidade. Enfatiza que elementos internos ou externos, como a definição de uma nova política, pressão de grupos de interesse, mudanças climáticas, mudança de visão dos atores que definem o planejamento, podem levar a mudanças de práticas. O autor destaca em seu estudo que o planejamento deve introduzir “novos arranjos, processos e instrumentos de governança” uma vez que o ordenamento do território se caracteriza por uma “complexidade relacional”, agregando também no planejamento as condições sociais, ambientais e históricas. A abordagem *planning culture* pode auxiliar nesse processo de análise de elementos que fogem ao sistema de planejamento convencional - *planning system*.

Faludi (2005) traz para conceituação do termo a definição de “ethos coletivo e atitudes dominantes dos planejadores”, enquanto Furst (2009) enfatiza “os valores, atitudes, conjuntos cognitivos e rotinas compartilhadas pelos participantes no planejamento”. Ambos focam no papel central do planejadores. Conforme destacado acima, o termo “*planning culture*” não é um termo cientificamente definido, e existem diferentes conceitos de culturas de planejamento a serem encontradas na literatura relevante

(Fuerst, 2007 e 2009). Entretanto destaca-se a contribuição na edição organizada por Sanyal (2005) para o debate sobre *planning culture*, por meio de estudos baseados em discursos de especialistas sobre culturas urbanísticas em países em desenvolvimento (Hong Kong, Shenzhen, Calcutá, Cidade do México, Irã) e países industrializados (Japão, EUA, Inglaterra, Austrália, Holanda) (SANYAL, 2005), o estudo permite identificar como a localidade, o modelo econômico, formação dos planejadores e a linguagem podem influenciar no planejamento em diferentes regiões e nações.

Segundo Getimis (2012), o contexto institucional, as tradições e racionalidades jurídicas - identificado como sistema de planejamento - *planning system* - são importantes mas que esse sistema deve ser mais elaborado e complementado com a inclusão de aspectos culturais no planejamento considerando também diferentes escalas, esse arcabouço para além das leis e aspectos institucionais é colocado como *planning culture*. O autor identifica *planning culture*, não como uma variável independente, mas relacionada às mudanças sociais e político-econômicas em cada país. Sanyal (2005, p. 22), fala sobre "culturas híbridas de planejamento" que estão em uma relação dinâmica com a sociedade.

Embora as definições de *planning culture* sejam diferentes, de acordo com Faludi (2005) no contexto pré-científico há um consenso e, o termo se refere às percepções de papel, valores, interpretações, crenças, atitudes e ethos coletivo dos atores envolvidos nos processos de planejamento. O autor explica ainda que a expressão remete "às predisposições mentais e valores compartilhados dos envolvidos em todas as etapas dos processos de planejamento (definição, tomada de decisão e implementação) influenciando seu comportamento e ação." Faludi (2005) destaca que outros estudiosos participam do debate sobre planejamento pós-moderno e reconhecem a importância da diversidade cultural no planejamento (por exemplo: Sandercock, 1998, 2005; Soja, 1996; Allmendinger, 2002 apud Faludi, 2005).

O *planning culture* não deriva do conceito estático de "essencialismo cultural", mas está em constante fluxo, dependendo de mudanças socioeconômicas e políticas, afetando as práticas de planejamento de diferentes maneiras (SANYAL, 2005). As regras explícitas (contextos institucionais e legais) e as normas e valores implícitos dos atores relevantes para o planejamento (por exemplo, 'Habitus' de planejadores ou de outras partes interessadas envolvidas nos processos de planejamento) são variáveis determinantes para a compreensão do *planning culture* (DANIELZYK, 2009 apud SANYAL, 2005).

Schoen & Rein (1994) também reforçam que para o entendimento das dinâmicas, transformações e permanências do sistema planejamento, é importante analisar não apenas os contextos institucionais, mas também os quadros não institucionais (identidade, reconhecimento, recursos, quadros substantivos, políticas) com base nas expectativas, crenças, atitudes e valores dos atores que afetam as constelações

de atores em situações concretas de ação. Fischer & Forester (1993) destacam que o enquadramento de conceitos e discursos como sistemas de significado e como processos de conhecimento para ação são cruciais nas políticas de planejamento.

Servillo e Van de Broeck (2012) definem os sistemas de planejamento como conjuntos de instituições, e destacam que a análise de sistemas de planejamento com sua dinâmica institucional, vai além da análise do planejamento "formal". Ponderam que, grupos sociais relevantes - atores individuais e coletivos - definem, mantêm e mobilizam os sistemas de planejamento.

Ernste (2012) destaca a conceituação de *planning culture* de Naegler (2003, p. 23) que o descreve como "o caminho, no qual os atores reconciliam a diferença entre posições uns dos outros e organizam suas relações cooperativas". É importante notar que essa conceituação do processo de planejamento e do contexto em que se realiza, não se limita ao nível nacional de sistemas de planejamento, mas é válido para todos os processos de todos os níveis, do local ao supranacional. Ernste (2012) cita Taylor (1996) ao propor que contextualizar a cultura dos processos de planejamento espacial afasta o "nacionalismo metodológico".

Conforme exposto anteriormente o papel de atores individuais e coletivos são destacados no processo de planejamento. O *planning culture*, então, deve ser concebido como um conceito abrangente englobando todos os determinantes do funcionamento dos processos de planejamento, incluindo tanto os estruturais e institucionais, bem como os diferentes aspectos dos agentes culturais envolvidos (Furst, 2009, p. 26).

Como Othengrafen e Reimer (2013) demonstram em seu trabalho "o planejamento é inserido em um quadro cultural específico composto de processos interativos entre os atores envolvidos, seus quadros cognitivos culturais e os procedimentos e instrumentos de planejamento". Ponderam que "consiste em mais do que instrumentos e procedimentos de planejamento; isto é, inclui o agregado das condições sociais, ambientais e históricas, descrevendo as condições e o contexto cultural em que o planejamento é incorporado e opera".

Este tipo de análise vem ganhando importância principalmente na Europa. Um exemplo são os periódicos de planejamento publicados como o *Planning Practice and Research* com um volume relacionado a este tema, bem como a implantação de institutos de pesquisas e programas europeus dedicados a estudar esta questão e as instituições de pesquisas como CULTPLAN - *Planning as Culture in Europe* (2007) criada para analisar e comparar o planejamento em diferentes países da Europa com foco no contexto cultural e local. Portanto, de acordo com a literatura destacada, as práticas de planejamento não dependem

exclusivamente de quadros jurídicos e administrativos, mas também de diferentes aspectos socioeconômicos, políticos e culturais, e de suas estruturas e dinâmicas.

3 Metodologia

A partir de um referencial bibliográfico de metodologias de análise de planejamento que incorpora a dimensão “*planning culture*” e a definição de um período do planejamento no Brasil tendo como base o período de 1930 a 1990 busca-se identificar elementos relevantes sob o aspecto do *planning culture* no contexto brasileiro escolhido a partir de uma metodologia escolhida entre os estudos.

Inicialmente, a partir do elemento-chave da pesquisa, “*planning culture*”, fez-se uma pesquisa bibliográfica, em periódicos, com caráter exploratório. Segue no quadro abaixo a bibliografia de referência obtida no primeiro filtro: elemento chave “*planning culture*”

Quadro 1: Levantamento bibliográfico a partir do elemento-chave de pesquisa

GETIMIS, P. Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach. Planning Practice & Research , v. 27, n. 1, p. 25-40, 2012. ISSN 02697459. Disponível em: <10.1080/02697459.2012.659520>. Disponível em: < http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=73928544 =pt-br&site=ehost-live >.
NADIN, V. International Comparative Planning Methodology: Introduction to the Theme Issue. Planning Practice & Research , v. 27, n. 1, p. 1-5, 2012. ISSN 02697459. Disponível em: < 10.1080/02697459.2012.669928 >. Disponível em: < http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=73928550 =pt-br&site=ehost-live >.
FALUDI, Andreas. Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms. Planning Theory & Practice , v. 13, n. 2, p. 197-211, jun. 2012.
STEAD, D. Best Practices and police transfer is Spatial. Planning Practice & Research , v. 27, n. 1, p. 103-116, 2012.
SANYAL, B. Hybrid planning cultures: The search for the global cultural commons. In: SANYAL, B. (Ed). Comparative planning cultures . New York: Routledge, 2005.

SERVILLO, Loris Antonio; VANDEN BROECK, Pieter. The social construction of planning systems: A strategic-relational institutionalist approach. Planning Practice and Research , v. 27, n. 1, p. 41-61, 2012.
JANIN RIVOLIN, Umberto. Planning systems as institutional technologies: a proposed conceptualization and the implications for comparison. Planning Practice and Research , v. 27, n. 1, p. 63-85, 2012.
OTHENGRAFEN, Frank; REIMER, Mario. The embeddedness of planning in cultural contexts: theoretical foundations for the analysis of dynamic planning cultures. Environment and Planning A , v. 45, n. 6, p. 1269-1284, 2013.
KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. CULTPLAN: planning as culture in Europe. Planning Practice & Research , v. 21, n. 3, p. 395-396, aug. 2006.
ERNSTE, Huib. Framing cultures of spatial planning. Planning Practice and Research , v. 27, n. 1, p. 87-101, 2012.
REIMER, Mario. Planning cultures in transition: sustainability management and institutional change in spatial planning. Sustainability , v. 5, n. 11, p. 4653-4673, 2013.
ALBRECHTS, Louis. More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead?. Environment and Planning B: Planning and Design , v. 37, n. 6, p. 1115-1127, 2010.

Após a seleção dos artigos destacados acima, procedeu-se o levantamento de elementos e aspectos definidos como importantes nos estudos para entendimento da cultura e que devem balizar a análise do planejamento urbano no contexto brasileiro.

3.1 Elementos e aspectos relacionados ao *planning culture*

Os elementos destacados na literatura pesquisa de forma exploratória foram: espaço e território; escalas de planejamento; papel dos planejadores/administradores; conhecimento; constelação de atores; estilo de política; e, análise diacrônica.

3.1.1 Espaço e Território

Nos estudos são apontadas referências a respeito do próprio conceito de território e sua relação com o planejamento. Também é evidenciada a importância de distinção de diferentes territórios como os limites geográficos, jurisdições e os territórios funcionais. Faludi (2012) apresenta a visão de Dangschat (2006) que substitui o entendimento do território da “visão de contêiner” do espaço, por uma que toma como as pessoas se organizam no espaço, como seu ponto de partida. Isto o leva a identificar uma discrepância entre o espaço de planejadores e administradores, e as práticas espaciais cotidianas dos cidadãos. Harvey (1969, p. 209) concluiu que “não é mais possível levar uma visão fechada do espaço. Atividades e objetos definem os campos espaciais de influência. [...] A noção de um espaço absoluto não mais se sustenta”.

Sack (1986, p. 1), define territorialidade como “uma estratégia espacial para afetar, influenciar ou controlar recursos e pessoas, controlando a área”. Enquanto Davoudi e Strange (2009, p. 39) afirmam que o espaço “pode ser visto como hierarquia aninhada com limites fixos determinados por movimentos, redes, nós e hierarquias, bem como uma rede interconectada com fronteiras contingentes, territorializada, e um local de contestação política”.

Enquanto Faludi (2012) destaca a importância do sistema de planejamento, ao declarar que através do planejamento espacial se atribui significado ao espaço, Davoudi e Strange (2009) compreendem os lugares como economicamente, socialmente e culturalmente produzidos.

Davoudi (2011) relata o surgimento de uma abordagem interpretativa do espaço, contra um positivista, sendo esta última tradicional no planejamento espacial. O conceito relacional vê o espaço como sendo dependente dos processos e substâncias que o compõem. O autor cita Thrift (2003, p. 95) que diz: “espaço é o resultado de uma série de assentamentos que dividem e conectam as coisas em diferentes tipos de coletivos”.

3.1.2 Escalas de planejamento

A análise da cultura do planejamento em diferentes escalas é destacada por Getemis (2012) que pondera sobre a necessidade de adotar uma abordagem multi-escalar com diferentes pontos de entrada de análise, em diferentes escalas de práticas de planejamento (projeto / local, cidade, regional, transversal / fronteira e nacional). O autor coloca que as diferentes escalas de análise (nacional, regional, municipal, local) desempenha um papel muito importante na compreensão das diversidades das culturas de planejamento.

O nível de análise dos fenômenos sociais espaciais não é pré-determinado, nem há apenas uma escala privilegiada de compreensão das culturas de planejamento. Em vez de procurar a escala de análise "correta" (local, regional, nacional e outros), é legítimo explorar o planejamento culturas de diferentes pontos de entrada. As escalas espaciais não são configurações geográficas fixas ontologicamente, mas são arenas socialmente construídas nas quais o poder econômico, social, ideológico e político é exercido (GETIMIS, 2012).

Citando estudos anteriores (Brenner, 2001; Smith, 2004; Bernt & Goerg, 2008; Wissen, 2008), Getimis (2012) coloca que as escalas "referem-se a "processos", e não são necessariamente pré-determinados por uma estrutura hierárquica - local, regional, nacional ou global". Definindo-as como " resultado contingente das tensões que existem entre as forças estruturais e as práticas dos agentes humanos". Faludi (2012) pondera que é difícil encontrar a escala certa para o planejamento estratégico, alegando que escala é um conceito dinâmico, variando por tema e tempo, estando as regiões sempre em processo de formação, "definidas com base em tema ou assunto específico em torno do qual os atores formaram uma coalizão".

3.1.3 Papel dos planejadores / administradores

Huinb (2012) destaca que aqueles que fazem ou implementam planos espaciais ou gerenciam os processos de planejamento espacial são sujeitos intencionais que têm a capacidade de interpretar e reinterpretar regras e normas no quadro de suas próprias motivações pessoais.

Servillo & Van den Broeck (2012) comparam os planejadores a engrenagens de uma roda, cuja contribuição para o progresso depende em grande parte da conscientização sobre seus próprios papéis em todo o jogo institucional.

Betley (1983) pondera que, administradores são atores sociais com poder para impor seus objetivos e valores sobre os outros participantes e sua atividade portanto não pode ser vista como neutra.

3.1.4 Conhecimento

Flyvbjerg (1998, p. 226) destaca a relação entre o conhecimento e o poder. Coloca que o conhecimento é poder mas que também o poder determina o conhecimento, pois, "o poder adquire o conhecimento que suporta seus propósitos, enquanto ignora ou suprime esse conhecimento que não serve a ele".

Getimis (2012) citando estudos anteriores (Davoudi, 2006; Zimmermann, 2009) reflete que além da mudança institucional e de atores, a dimensão do conhecimento do planejamento e da política são

fundamentais para uma análise da cultura do planejamento (*planning culture*), ressaltando que “a questão crucial é como o conhecimento é produzido, usado e transformado em planejamento e implementação de políticas de planejamento”.

Zimmermann (2009, p. 59) destaca que o conhecimento, é diversificado, heterogêneo e cheio de conflitos, mas “apesar de volátil, está ligado a grupos de atores, redes e organizações em um certo ponto no espaço e no tempo e assim se estabiliza nas ordens de conhecimento”.

De acordo com Getimis (2012) existem três tipos de conhecimento que devem ser considerados porque influenciam o sistema de planejamento. São eles:

- a) Conhecimento científico / profissional / especialista: refere-se ao conhecimento, que deriva de uma formação disciplinar ou de educação e formação certificadas;
- b) Orientação / conhecimento institucional: de organizações e instituições (é decisivo para influenciar o processo, as relações de poder e a inclusão ou exclusão das outras duas formas de conhecimento em constelações de atores);
- c) Conhecimento local / do dia a dia / do meio ambiente: conhecimento local ou diário, espacialmente vinculado, engloba o conhecimento explícito ou implícito do senso comum, diz como os indivíduos agem e lidam com a vida cotidiana. O autor destaca que este último tipo é subestimado pelas outras duas formas de conhecimento.

Estas dinâmicas podem ser vistas como os efeitos das lutas entre as configurações hegemônicas e suas coalizões de apoio desafiadas por os pedidos de interesses subordinados e contra-hegemônicos. E que esta interpretação permite uma compreensão e avaliação mais profunda do conteúdo sociopolítico e significado de um sistema de planejamento (GETIMIS, 2012).

3.1.5 Constelação de atores

Para analisar o potencial e os tipos de mudanças políticas no planejamento, há necessidade de uma análise da constelação de atores e das relações de poder entre eles. Para esta tarefa, Getimis (2012) cita as tipologias relevantes, desenvolvidas por Adam e Kriesi (2007), que podem ser preocupações úteis, por um lado, sobre tipos de interação entre atores (a negociação-cooperação) e, por outro lado, tipos de distribuição de poder (concentração vs. fragmentação).

Conforme destacado por Betley (1983, p. 8-9) “os efeitos sociais resultantes das intervenções do Estado só podem ser entendidos pela análise da interação das organizações administrativas com os administrados”.

3.1.6 Estilo de política

O estilo da política é definido como criação de políticas e estilo de implementação, refletindo valores profundamente arraigados em todas os níveis. Getimis (2012) apresenta uma tipologia gerenciável de quatro estilos de políticas definidos culturalmente, relativos a abordagens para resolução de problemas (antecipação / ativa versus adaptação / reativa) e às relações governamentais com outros atores (imposição vs. consenso).

Fuerst (2009) propõe uma tipologia de "estilos de direção" com base nas dicotomias controle versus consenso (comando e controle / orientação hierárquica vs. rede / argumentação / orientação de barganha) e policêntrica vs. polarizada (relações entre subsistemas, atores, redes).

Os estilos de acordo com Fuerst (2009) são distintos: democrático-cooperativo, democrata-competitivo, corporativista e paternalista, tal tipologia poderia ser muito útil, uma vez que é gerenciável e operacionais e podem ser testados em diferentes escalas (nacional, regional, local).

3.1.7 Análise diacrônica

Uma análise histórica diacrônica é necessária para comparar as mudanças dos sistemas de planejamento (GETIMIS, 2012; NADIN, 2012; REIMER, 2013). Muitos estudos comparativos fornecem apenas um momento estático em um ponto no tempo, uma perspectiva sincrônica, ao invés de uma explicação da mudança ao longo de períodos, ou seja, uma perspectiva diacrônica. A visão estática do sistema e da política tende a ignorar a luta contínua pelo planejamento e seu papel. Estilos de planejamento, prioridades e os interesses atendidos são produzidos e reproduzidos pela competição entre grupos sociais sobre o significado de planejamento, e a interação de atores na formação de instituições de planejamento (REIMER, 2013).

3.2 Metodologia de análise

Getemis (2012) defende que, para entender as mudanças de planejamento é necessário se basear no pressuposto de que metodologia não deve ser normativa, mas descritiva, explicativa, interpretativa e hermenêutica.

Quanto aos critérios a serem utilizados, Stead e Nadin (2012) sugerem certas variáveis (por exemplo: escopo, escala, locus de poder, maturidade e distância) a fim de abordar as questões sobre como os sistemas de planejamento estão sendo conduzidos, com que efeito e como eles lidam com flexibilidade e comprometimento.

Knieling & Othengrafen (2009) e Reimer & Othengrafen (2013) destacam o método *Culterised Planning Model*, onde propõem a análise de três dimensões: (a) "artefatos de planejamento" que descrevem produtos, estruturas e processos, (b) "ambiente de planejamento" referindo-se às premissas compartilhadas, valores e quadros cognitivos que são tomados como garantidos pelos planejadores, e (c) "meio ambiente", referindo-se ao subjacente e ao inconsciente, crenças, pensamentos e sentimentos que afetam o planejamento.

Esse "agregado" pode ser conceitualizado como um modelo analítico tridimensional de culturas de planejamento, combinando esferas institucionais de planejamento de artefatos, ambiente de planejamento e ambiente social (REIMER & OTHENGRAFEN 2013).



Figura 1: *The culterised planning model* (Othengrafen, 2010 apud Reimer & Othengrafen, 2013)

Quadro 2: Potenciais categorias para o modelo de *planning culture* (Othengrafen, 2010 apud Reimer & Othengrafen, 2013)



Artefatos de planejamento Produtos de planejamento visíveis; estruturas e processos	Design urbano e estruturas; planos urbanos; estratégias de desenvolvimento urbano e regional; dados estatísticos, instituições de planejamento; lei de planejamento, processos de tomada de decisão; comunicação e participação; instrumentos e procedimentos de planejamento; etc.
Ambiente de planejamento Pressupostos compartilhados; valores e quadros cognitivos dos planejadores	Planejamento de semiótica e semântica; instrumentos e procedimentos; conteúdo do planejamento: objetivos e princípios o planejamento; tradições e história do espaço planejamento; âmbito do ordenamento do território; estruturas econômicas e organizacionais; etc.
Ambiente social Subjacente e inconsciente; crenças tomadas como certas; percepções; pensamentos e sentimentos que afetam o planejamento	Autoconceito de planejamento; o respeito das pessoas e aceitação de planos; importância do planejamento; justiça social; eficiência social ou responsabilidade moral; consideração da natureza; modelos socioeconômicos ou sociopolíticos; conceitos de justiça: igualitarismo; utilitarismo ou comunitarismo; filosofia fundamental da vida; etc.

4. Breve análise da trajetória do planejamento urbano no Brasil considerando o modelo de análise do *planning culture*

Em seu estudo, Villaça (1999) destaca que o planejamento urbano no Brasil pode ser dividido em três grandes períodos, com início em 1875 até 1930, de 1930 até 1990 e o que se inicia na década atual.

O presente capítulo busca a partir dos elementos destacados acima e da metodologia do modelo tridimensional, traçar paralelo com os aspectos do planejamento urbano brasileiro com foco no período de 1930 a 1990. Evidenciando assim que o sistema de planejamento e suas transformações estão inseridas em um contexto mais amplo, para além das estruturas formais.

Após 1940, Villaça (1999) destaca o caos urbano e a falta de planejamento, trazendo à tona que os interesses da classe dominante se alteraram ao longo do tempo. Evidenciando assim que o ambiente de planejamento - objetivos e princípios - se alterou passando “da cidade bela para a cidade eficiente”. Entretanto valores relacionados ao poder e ao ambiente social se mantiveram, assim como o interesse da classe dominante e do setor imobiliário.

No estudo, o autor aponta de forma direta a relação entre o ambiente de planejamento e sua relação com os interesses de uma classe, evidenciando a influência do poder sob o conhecimento e do estilo de política em que os interesses que não podem ser divulgados acabam sendo exercidos através dos artefatos de planejamento - planos. Pois, como Villaça (1999, p. 204) afirma, “não há como anunciar as obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular.”

Conforme defendido por Flyvbjerg (1999, p. 226), “o poder adquire o conhecimento que suporta seus propósitos, enquanto ignora ou suprime esse conhecimento que não serve a ele”, evidenciando a relação do ambiente social com o ambiente de planejamento.

Villaça (1999) aponta uma mudança a partir de 1930 que vai até a década de 1990, em que o planejamento passa a ser embasado cientificamente e elaborado com técnica, porém, sem nenhum compromisso com a sua execução e operação, com a “tecnificação dos problemas urbanos e despolitização”. Segundo o autor “todo o período de 1930 até 1965 é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso” (p. 211). É o urbanismo científico destacado por Monte-Mor (2010), que coloca a origem do conceito de urbanismo no cerne de uma análise crítica global da sociedade decorrente do processo sócio-econômico-político no século XIX, os urbanistas que os sucederam tornaram a matéria despolitizada “quase um elemento físico territorial a ser tratado segundo uma visão formal-estética”.

Monte-Mor (2010) destaca que essa forma simplista e despolitizada com a particularização do seu enfoque profissional parece impedir o entendimento do novo modo de produção que rege a organização da sociedade e, conseqüentemente, do espaço social. “Os planos eram, em sua grande maioria, natimortos” (p. 53). Assim como destacado por Villaça (1999), tem por objetivo organizar o espaço segundo uma dominância ideológica, em que o ambiente social influencia no ambiente do planejamento e artefatos.

Em relação à escolha da escala, elemento importante a ser analisado conforme exposto anteriormente, para o período, Villaça (1999, p. 212) e Monte-Mor (2010) colocam que destaque à escala regional é reforçada nos planos tecnoburocráticos deste período, também como uma forma de concentração de

poder da escala federal. Enquanto o tipo de conhecimento, também destaque de análise do *planning culture*, empregado no planejamento do período, destacava o papel do planejar, segundo Villaça (1999), como um “cientista em busca da melhor metodologia” utilizando critérios racionais. Faludi (1973) pondera que esse estilo de planejamento compreensivo não levava em consideração a dinâmica complexa do mundo real. Evidencia-se o distanciamento do conhecimento científico e institucional do local, do ambiente, com uma intenção clara, porém não declarada, de despolitizar as massas “eliminando os conteúdos práticos dos problemas, visando transformá-los em técnicos e que, como tal, devendo ser resolvidos cientificamente. [tecnoburocracia]” (HABERMAS apud FRIEDMANN, 2011). O planejamento urbano é encarado como um projeto acabado (MONTE-MOR, 2010 p 35).

O ambiente de planejamento se altera com planos produzidos a partir de recomendações, com modelos a serem seguidos desconsiderando o conhecimento local, e alterando a relação de poderes entre a constelação de atores (classe dominante, política e técnica). Villaça (1999) e Monte-Mor (2010) destacam que a corrente racionalista da época considerava que um mesmo plano poderia ser utilizado tanto para uma cidade latina, americana ou africana, desconsiderando aspectos sociais, políticos e econômicos do local.

Neste período também é intensificada a proliferação de diferentes órgãos públicos com funções mais especialistas, alterando assim os artefatos de planejamento e o ambiente de planejamento e, aumentando a fragmentação e setorização das políticas. O discurso era de integração, entretanto as ações eram setoriais e centralizadas (VILLAÇA, 1999; MONTE-MOR, 2010).

Villaça (1999, p. 218) evidencia o ambiente social, em que as crenças e valores mais sutis são transferidos para os artefatos e ambiente de planejamento quando destaca que “nesse período o discurso do planejamento (note-se que não há planejamento efetivo) é sustentado pela ideologia da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação, ou seja, a ideologia da tecnocracia”. Demonstrando um estilo de política corporativista, Villaça (1999, p. 221) continua, “com a expressão “plano sem mapa” pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e aperfeiçoando-o continuamente”. O autor pondera que a decisão do tipo de sistema de planejamento adotado traz em seu bojo interesses mais uma vez de despolitização das massas, trazendo um estilo de política corporativista. São planos para não serem executados.

Em seu estudo Feldman (2005) traz uma reflexão importante que justifica a necessidade que os sistemas de planejamento sejam analisados de forma diacrônica, em detrimento de uma análise pontual ao enfatizar que:

O caráter tecnocrático do planejamento no Brasil, não é, portanto, fruto do período autoritário que se inicia em 1964, como é por vezes interpretado de forma imediatista, mas é introduzido nos anos 1930, implantado a partir dos anos de 1940 - e em muitas cidades, como no caso de São Paulo, em pleno período democrático - e se consolida nos anos 1960 e 1970” (FELDMAN, 2005, p. 284).

O sistema de planejamento tecnoburocrático evidencia o estilo predominante corporativista do estilo de política (GETIMIS, 2012), com o foco em conhecimento científico em detrimento do conhecimento local, do ambiente, com capacidade de negociação com classes de interesses em que as rotinas do ambiente de planejamento e das estruturas assumem um caráter ideológico - ambiente social. Entre os valores e crenças consolidados no período referentes ao ambiente social, Monte-Mor (2010) cita Bolaffi (1975) que destaca o sonho da casa própria inculcado na população como forma de domínio de interesses.

É o sistema de planejamento, artefatos e ambiente, em que o plano diretor, segundo o autor, é utilizado como ideologia pela classe dominante, em um momento em que os problemas sociais se intensificam. O plano se torna um discurso. “É o planejamento urbano enquanto ideologia que dominará - e ainda domina - o planejamento urbano no Brasil” (VILLAÇA, 1999, p. 227).

Apesar da crítica clara ao uso do plano diretor (artefato) como massa de manobra para consolidação de interesses corporativistas, o autor destaca um avanço importante na Constituição Federal de 1988, que foi a função do plano diretor como instrumento de ordenamento territorial em definir “se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social” (VILLAÇA, 1999, p. 233).

5. Conclusão

Conforme acompanhamos a trajetória do planejamento urbano no Brasil, evidencia-se que este planejamento não é produto fechado em si, o contexto político, social, econômico e os interesses da classe dominante são aspectos que em alguns momentos revelados e em outros de forma mais sutil, influenciam as decisões e as transformações do planejamento. Elementos internos e externos, formais e informais, crenças da sociedade e também pelo conhecimento individual dos agentes decisores (planejadores,

políticos), também são elementos relevantes quando se busca entender essa trajetória (ERNEST, 2012; GETIMIS, 2012; REIMER & OTHENGRAFEN, 2013).

Villaça (1999) e Monte-Mor (2010) trazem em seus estudos uma análise que permite verificar aspectos tanto formais, como o impacto de legislações no caso da obrigatoriedade dos planos diretores municipais, quanto em quadros estruturais, com a criação de diversos órgãos atrelados ao planejamento como aspectos mais sutis relacionados ao ambiente social, conforme definido por Reimer & Othegrarf (2013), quando apontam as estratégias para os planos - planos discursos, planos sem mapas - trazendo à tona os objetivos ocultos de tal conduta, como a prevalência dos interesses da classe dominante com o entendimento de que a cidade passa a ser uma “unidade de produção” em que o “espaço deixa de ser assumido como processo social de vivências passando a ser limitado pela visão economicista à simples organização resultante da maximização dos investimentos para produção” (MONTE-MOR, 2010, p. 60). O levantamento de elementos e a metodologia de análise a partir da cultura do planejamento (*planning culture*) apresentados podem servir de base para futuros estudos que busquem aprofundar, a partir de um arcabouço metodológico, o entendimento, de forma sistemática, das transformações do sistema de planejamento para além das estruturas legais e seus aspectos formais.

Referências:

ALBRECHTS, Louis. More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead?. **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 37, n. 6, p. 1115-1127, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 31 mar. 2018.

DAVOUDI, S. The legacy of positivism and the emergence of interpretive tradition in spatial planning. **Regional Studies**, v. 46, n. 4, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2011.618120>>. Acesso em: 29 maio 2018.

DAVOUDI, S. & STRANGE, I. **Conceptions of space and place in strategic spatial planning**. London: Routledge, 2009.

ERNSTE, Huib. Framing cultures of spatial planning. **Planning Practice and Research**, v. 27, n. 1, p. 87-101, 2012.

FALUDI, A. Territorial cohesion: an unidentified political objective-Introduction to the special issue. **Town Planning Review**, v. 76, n. 1, p. 1-13, 2005. Territorial cohesion: an unidentified political objective, special issue.

FALUDI, A. A turning point in the development of European spatial planning? The Territorial Agenda of the European Union and the First Action Programme. **Progress in Planning**, v. 71, n. 1, p. 1-42, 2009.

FARINOS DASI, J. (Ed.). **Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level**. 2006. (ESPON Project 2.3.2., Luxemburg, ESPON Coordination Unit). Disponível em: <<https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2006/policy-impact-projects/governance-territorial-and-urban-policies>>. Acesso em: 29 maio 2018.

FISCHER, F. & FORESTER, J. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1993.

FLYVBJERG, B. **Rationality and power: democracy in practice**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

FRIEDMANN, J. Planning cultures in transition. In: SANYAL, B. (Ed.). **Comparative planning cultures**. New York: Routledge, 2005.

FRIEDMANN, J. Planning theory revisited. **European Planning Studies**, v. 6, n. 3, p. 245, 1998.

FUERST, D. Planning cultures en Route to a better comprehension of 'Planning Process'. In: KNIELING, J. and OTHENGRAFEN, F. **Planning cultures in Europe**. Farnham, England: Ashgate, 2009.

GETIMIS, P. Comparing spatial planning systems and planning cultures in Europe. **Planning Practice & Research**, v. 27, n. 1, p. 25-40, 2012. Disponível em:

<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=73928544|=pt-br&site=ehost-live>>. Acesso em: 29 maio 2018.

HARVEY, D. **Explanation in geography**. London: Edward Arnold, 1969.

HEALEY, P. Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space. **European Planning Studies**, v. 14, n. 3, p. 299-320, 2006.

KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. CULTPLAN: planning as culture in Europe. **Planning Practice & Research**, v. 21, n. 3, p. 395-396, aug. 2006.

KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. En route to a theoretical model for comparative research on planning cultures. In: KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. (Org.). **Planning cultures in Europe**. Farnham, England: Ashgate, 2009.

MANOR, J. **The political economy of democratic decentralization**. Washington: The World Bank, 1999.

MONTE-MOR, Roberto. Do urbanismo à política urbana. In: COSTA, Geraldo Magela; DE MENDONÇA, Jupira Gomes. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. C/Arte, 2008.

NADIN, V. International comparative planning methodology: introduction to the theme issue. **Planning Practice & Research**, v. 27, n. 1, p. 1-5, 2012. Disponível em:

<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=73928550|=pt-br&site=ehost-live>>. Acesso em: 29 maio 2018.

OATES, W. A reconsideration of environmental federalism. **Washington, DC: Resources for the Future**, 2001. (Discussion Paper 01-54).

- OTHENGRAFEN, F.; REIMER, Mario. The embeddedness of planning in cultural contexts: theoretical foundations for the analysis of dynamic planning cultures. **Environment and Planning A**, v. 45, n. 6, p. 1269-1284, 2013.
- OLIVEIRA, J. A. Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, 2006.
- REIMER, M. Planning cultures in transition: sustainability management and institutional change in spatial planning. **Sustainability**, n. 5, p. 4653-4673, 2013.
- RÜCKERT, A. A. A Política nacional de ordenamento territorial, Brasil: uma política territorial contemporânea em construção. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 11, n. 245 (66), 2007.
- SACK, R.D. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986).
- SANDERCOCK, L. Picking the paradoxes: a historical anatomy of Australian planning cultures. In: SANYAL, B. (Ed.). **Comparative planning cultures**. New York: Routledge, 2005.
- SANYAL, B. Hybrid planning cultures: the search for the global cultural commons. SANYAL, B. (Ed.). **Comparative planning cultures**. New York: Routledge, 2005.
- SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. Oficina de Textos, São Paulo 2004.
- SCHOEN, D. & REIN, M. **Frame reflection: toward the resolution of intractable controversions**. New York: Basic Books, 1994.
- SERVILLO, Loris Antonio; VANDENBROECK, Pieter. The social construction of planning systems: a strategic-relational institutionalist approach. **Planning Practice and Research**, v. 27, n. 1, p. 41-61, 2012.
- SILVA, Geovany J. A.; WERLE, H. J. S.. Planejamento urbano e ambiental nas municipalidades: da cidade à sustentabilidade, da lei à realidade. **Paisagens em Debate (FAU-USP)**, n. 5, p. 1-24, 2007.

STEAD, D. Best practices and police transfer in spatial planning. **Planning Practice & Research**, v. 27, n. 1, p. 103-116, 2012.

THRIFT, N. Space: The fundamental stuff of geography. In: HALLOWAY, S.L. ; RICE, S. & VALENTINE, G. (Eds.). **Key concepts in geography**. London: Sage, 2003.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos; Deák, Csaba (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp. 1999.

ZIMMERMAN, K.; DENTERS, B. & KLOK, P. -J. Sustainability and knowledge: European environmental policy and the challenge of sustainability in a multilevel system. In: ATKINSON, R.; TERIZAKIS, G. & ZIMMERMANN, K. (Eds.). **Sustainability in European environmental policy: challenges of governance and knowledge**. London: Routledge, 2011.

Agradecimento

Agradeço ao apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). A abordagem de análise do planejamento utilizada no artigo- *planning culture* - é resultado do desenvolvimento do conceito e de atividades no projeto temático, em andamento, “Governança Ambiental na Macrometrópole Paulista, frente a variabilidade climática” processo n.15/03804-9 apoiado pela FAPESP e vinculado ao Programa FAPESP de pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais”.