

GENÉTICA DA IDÉIA DE PLANO NO BRASIL: LEGADOS POLÍTICOS

Eduardo Yáziggi*

Este artigo faz parte de um trabalho ainda não publicado, denominado "A Estratégia do Desejo - Ensaio político e cultural sobre a idéia de plano no Brasil". Neste, dois capítulos se destacam: o que segue e, outro, versando sobre legados culturais. São reflexões que nos parecem importantes para se tentar elaborar uma teoria sobre o planejamento no Brasil. **Mas quando abordamos planejamento, entenda-se não somente um revés governamental, mas inúmeras instituições privadas e semi-privadas.**

Nossa história política revela fatos e instituições que explicam várias adversidades à prática do plano, enquanto instrumento de desenvolvimento. Nossa opção tem recaído demasiadamente sobre o casuísmo. Se de um lado pudemos lograr algum tipo de desenvolvimento em alguns momentos, por outro conviria indagar até que ponto a falta de planejamento não o cerceou. Os itens comentados a seguir representam um esforço de compreensão do dado político, como adversário de uma prática sistemática de planejamento.

POUCOS MOMENTOS DE PLANEJAMENTO

Entender a falta de tradição em planos, no Brasil, não parece tarefa difícil, na medida em que se analisa a História. Naqueles tempos dos Descobrimientos, os portugueses chegaram com objetivos precisos e, com fatos do acaso, como também aconteceu com o Descobrimento da América por Colombo. O plano era encontrar novo caminho para as Índias; por acaso foram os planos de colonização do Novo Mundo que não faziam parte das preocupações da Inglaterra, Espanha e Portugal. Ao se deparar com o exotismo e com a extensão do território, quis o português tirar partido: o pau-brasil que iria alimentar a indústria de tintas na Europa, as drogas do sertão, os animais exuberantes até então desconhecidos... Desde o início, apesar de Tordesilhas que "garantia" a posse das terras, as invasões francesas já se faziam presentes enquanto ameaça real. Os franceses alegavam não conhecer qual cláusula do testamento de Adão deixava a terra dividida entre espanhóis e portugueses... Então, para o português, a questão era ocupar o território o mais depressa possível, donde, os planos de colonização de Portugal. Este "ocupar o mais depressa possível" já é um primeiro sinal da necessidade de se improvisar inúmeros expedientes, face a

um meio ambiente totalmente diferente daquele que se conhecia na Metrópole. A primeira experiência brasileira em planejamento territorial foi, seguramente, a divisão do Brasil em capitanias hereditárias. Nada mais ingênuo para um início que poderíamos considerar a primeira "regionalização" do país. Consistia na divisão do Brasil em porções desiguais de terra, que partindo do litoral, paralelamente, iam até o meridiano de Tordesilhas. É a pré-história do planejamento cujo "rigor" iria durar muito tempo... De um lado o português traz consigo um modelo de cidade de origens medievais, que era aquele que ele conhecia, pois ainda não havia tempo de pensar em adaptações importantes nos trópicos. De outro lado, inúmeras circunstâncias históricas obrigam-no a desenvolver o improvisado, já que os expedientes requeridos não eram os mesmos de Portugal. Não fosse assim, aliás, talvez ele não tivesse garantido a posse de tantas extensões territoriais. Veja-se quantos fatos novos com os quais era preciso lidar: o avanço, em vários sentidos, na busca do ouro; a difícil penetração através das selvas; os contactos com os índios; a catequização; o transporte de mercadorias para exportar à Metrópole; a miscigenação; a necessidade de mão-de-obra para as culturas nascentes; a defesa do território; a fundação de cidades... Planos existiam mas de forma muito primitiva, como dificilmente poderia deixar de ser. Estes traços portugueses, mais tarde já em forma de brasilidade, adentram-se no tempo.

É preciso então que se traga alguma luz sobre a idéia de plano entre os portugueses. Permanecendo na categoria dos exemplos elegidos no início, vamos dar especial destaque ao fato urbano. Desde as primeiras cidades fundadas, o modelo é de origem medieval, como já dissemos. Em outras palavras, equivale dizer que a noção de plano é muito fraca, onde o acaso e o improvisado tem um papel muito importante na expansão urbana. Muitas cidades antigas e medievais tiveram o sentido de suas ruas guiados por fatos fortuitos, identificáveis no tempo de sua organização embrionária. Ora uma pedra grande, ora uma poça d'água, ora uma árvore ou um morro desviavam o homem de determinado trajeto a ser cumprido. Formava-se assim um caminho tortuoso, à beira

(*) Prof. Dr. do Depto. de Geografia da FFLCH/USP.

do qual construíam-se casas, dando assim origem a ruas tortas. O português tinha em si este procedimento, produzindo cidades, cujos tipos de ocupação são muito visíveis ainda hoje, bastando contemplar, por exemplo, a organização de Ouro Preto, ex-Vila Rica. No entender de historiadores, o pensamento urbanizador dos portugueses era muito diferente do colonizador espanhol. O Professor Sérgio Buarque de Hollanda, com sua tese "Raízes do Brasil"¹, apresentada em 1936, já era sensível a este tipo de consideração. Efetivamente, a organização espanhola situava-se na antípoda do pensamento português. Para eles, a linha reta revelada através da malha urbana era um instrumento de dominação da natureza. Aliás, desde a nova cidade que surge como resposta à Revolução Industrial, é amplamente reconhecido que a linha reta representa a razão e, a curva o devaneio, elementos com os quais Le Corbusier organizou sua teoria sobre a circulação das cidades², cujo exemplo é consubstanciado em Brasília, por Lúcio Costa.

Entre os colonizadores vigorava o que se chama de **Ordenanzas de Descubrimiento Nuevo y Población**, desde 1563. Aí se encontram receituários do que deveria ser uma cidade, um verdadeiro guia para o colonizador na América. Haveria de se vencer o capricho da natureza, não lhe permitindo modelar as ruas: impunha-se-lhe a linha reta. Era uma intenção deliberada de ordenar e conquistar o novo território. E mais, a regulamentação vai até os mínimos detalhes, determinando qual local dever-se-ia escolher como sítio urbano, tendo em conta lições de higiene e medicina então em voga, ainda que hoje duvidosas em vários aspectos. Havia dispositivos para sítios em área de marinha, em planícies, em serras... a Geografia determinava padrões de ocupação. A cidade teria de se organizar em torno da **Plaza Mayor**, sendo que quando esta fosse de costas para o mar, a praça teria de situar-se no desembarque do porto; quando no interior, no centro da povoação. Fala-se da forma; do tamanho; da orientação das ruas; de onde se situariam os edifícios principais. Fala-se até dos ângulos que não deveriam dar face aos quatro ventos. Em lugares quentes, as ruas seriam estreitas, nos frios, ou onde houvesse cavalos, seriam largas. Fala-se de muitos outros expedientes que pré-configuram a cidade; que revelam uma intenção deliberada de plano.

Enquanto os espanhóis tinham no novo território uma espécie prolongamento do seu, já os portugueses paupavam-se no caráter de exploração comercial. Entre nós, a cidade organizada, segundo os modelos espanhóis é fenômeno extremamente raro, mesmo durante a chamada União

Ibérica, que foi de 1580 a 1640. Os planos de se traçar um núcleo urbano em torno do Forte Príncipe da Beira, Mato Grosso, são de representatividade insignificante. No entanto, em que pese esta comparação luso-castelhana, não se pode deixar de reconhecer na cidade portuguesa do Brasil uma aspiração atualíssima. Se de um lado a noção de plano não lhes era óbvia e forte como entre os espanhóis, por outro, a urbanização portuguesa evidencia um respeito à natureza, onde a simples ocupação ao longo das curvas de nível tem sido objeto de modernas teorias urbanísticas. Se entendemos por urbanismo a forma como se organiza uma cidade, a relação da sociedade com o espaço, independentemente de seus partidos urbanísticos, pode-se então dizer que houve padrão urbanístico entre os colonizadores portugueses no Brasil. O que não houve foram planos mais categóricos, de moldagem do futuro.

Na mesma ordem de análise, os tempos coloniais posteriores não foram pródigos em feitura de planos urbanos. O que se verifica são adaptações que seguem fatos excepcionais, como a vinda da família real ao Brasil, em 1808. Como é sabido, ao se instalar no Rio de Janeiro, D. João VI fez vir pouco depois a Missão Artística Francesa, que entre outras coisas deveria embelezar o Rio de Janeiro, desde então sede da Corte. No entanto, esta missão funcionou mais como atuante num ponto preciso, a capital, do que como espírito planejador, como padrão para o Brasil: não era esta sua finalidade. As grandes transformações da cidade colonial brasileira tiveram de esperar quase quatro séculos, e se deram na virada do XIX. A borracha no norte do país, e o café no sul trouxeram riquezas consideráveis para alguns centros urbanos. Este excedente de capital seria também aplicado em algumas cidades importantes, onde se ensaiava uma adaptação às novas funções. O comércio se desenvolvia; formava-se uma burguesia urbana com a presença do imigrante e de sua mão-de-obra especializada; melhoramentos são introduzidos, nos transportes, saneamento, arborização, pavimentação, abertura de novas ruas e avenidas, embelezamentos... A abundância de reservas permitiu grandes planos de urbanização do Rio de Janeiro, São Paulo, Manaus e mesmo em cidades do interior quando vinculadas à economia do café ou da borracha. Em Manaus se pretendia a Paris da América... Estas manifestações, conquanto reve-

(1) Holanda, S. B. - Raízes do Brasil, Rio, Livraria José Olympio Editora, 1984.

(2) Le Corbusier, Urbanisme, Paris, Éditions Vincent, Fréal & Cie. 1966.

ladoras de resposta das cidades a seus tempos, não permaneceram enquanto práticas sistemáticas, logo vindo sinais de abandono de planejamento³. A industrialização no mundo revelou formas desestruturadoras da cidade, não escapando o Brasil à regra. Embora aqui já se achassem sinais desta nova forma econômica desde a virada do século XIX, é mais precisamente com o Estado Novo que ela se expande. É em 1939 que o Governo Getúlio Vargas propõe o Plano Quinquenal Especial de Obras Públicas e Aparelhamentos da Defesa Nacional, cuja finalidade era uma racionalização de bens, tornados raros com a recém eclodida Segunda Guerra Mundial. Não era ainda um plano nacional de desenvolvimento. Em 1956 Juscelino Kubitschek torna público seu famoso Plano de Metas, que contou com detalhamento e acompanhamentos, porém, sem uma visão global da economia brasileira. Sob Jango Goulart, surgem os Planos Trienais aplicados de 1963 a 1968 com preocupações quanto aos desníveis sociais. É só em 1968 que se elaborou o I Orçamento Plurianual que iria dar bases ao I Plano Nacional de Desenvolvimento ou simplesmente PND, em 1971. Este foi seguido do II PND, concebido para vigorar de 1975 a 1979, e do III, do qual mal se falou. Expoentes locais como Saturnino Braga, ou Prestes Maia com seu Plano de Avenidas (1929), são manifestações raras. Do ponto de vista regional, destacam-se a criação de organismos como SUDENE, SUDAM, SUDESUL... desde a década de 60, quando então uma vaga tenta impor os planos diretores aos municípios: neste momento a indústria automobilística já se achava em expansão, cobrando adaptações no sistema viário. Finalmente, é em plena ditadura militar que se pensa no país como um todo. Na mesma década de 70 surge a Lei que dispõe sobre as regiões metropolitanas, sendo então elaborados os primeiros planos metropolitanos de desenvolvimento integrado - PMDI - com esta preocupação. Estes ainda estão por ser analisados: que proposições vingaram? Porque não tiveram interrupções processuais? Em regimes de exceção é teoricamente mais fácil implantar planos, pois a oposição fica reduzida mais a arreglos com o setor econômico do que com possíveis reivindicações das bases, então caladas. Se tivesse havido vontade política do regime militar, muitos planos poderiam ter sido executados. Na realidade muitos o foram, ainda que se possa questionar amplamente os critérios adotados. Cedo veio o declínio. Apesar de o Brasil galgar o invejável patamar de Oitava economia do mundo, nada mais se fez do ponto de vista do plano geral. Em 1973 eclode a crise do petróleo; ao invés de aumentarmos nossos esforços planejadores, perdemos muitas oportunidades: preferimos, por exemplo, criar o programa pró-alcool do que dotar o país de uma rede ferroviária, como muito se falava então.

Estamos muito longe de desejar traçar aqui a história do planejamento no Brasil. Aliás, seria oportuno lembrar que ainda está para ser escrito o papel do plano na história do Brasil. O que fizemos foi arrolar algumas clivagens importantes que poderiam ter germinado, mas que sofreram sucessivos abortos, provocando descrença popular ao recém nascido plano de desenvolvimento nacional. Não só tivemos poucos momentos de planejamento efetivo, como nos falta uma exaustiva crítica aos padrões imaginados. Em outras palavras não houve processo. As injunções politiquieras e a intromissão de empreiteiras foram exacerbadas, o conflito de interesses econômicos atuando aqui e ali na deturpação de possíveis caminhos certos. Cada caso é um caso em que se vê o plano, quando existe, servir aos motivos mais excusos, indo desde a justificativa de empreguismo até a simples fachada de uma entidade possuir um plano: isto confere, sic, um ar de seriedade. E quantos planos permaneceram letra morta? Feitos em gabinetes fechados, o melhor bom senso do mundo não substitui a co-autoria e ou outras formas de representação social. Pode-se ainda questionar, que a maioria desses planos só fala de Economia, como se todos os outros segmentos da vida não merecessem cuidado ou ainda, numa ingênua suposição de que com dinheiro todos os outros setores da vida se regulam automaticamente...

Com poucos momentos de planejamento, nossa tradição neste campo só poderia ser fraca. Muita descontinuidade histórica no planejamento não permitiu que esta forma de lidar com a vida entrasse, efetivamente, no cotidiano das instituições e das pessoas. Isto, aliado a injunções casuais e corruptas ainda amplamente presentes, não permitem que as massas percebam no plano um patamar de escalada e de libertação.

Além dos planos nacionais de desenvolvimento e outras formas de plano, onde fatores conjunturais agiram adversamente, cumpre analisar certos aspectos da política brasileira que, a par da formação de sua própria cultura, atuaram de modo negativo. Referimo-nos, mui especialmente, à estrutura do poder, em que a Lei não é a mesma para todos. E qual a relação entre isto e o plano? Ora, se um cidadão é consciente de que os direitos não são iguais, como esperar dele ou de uma entidade, um engajamento nas ações previs-

(3) Iniciativas como as de Saturnino Braga são verdadeiras exceções.

tas em plano? Como, se os planos resultam sempre em leis, obras ou ações contínuas?

A ESTRUTURA DO PODER

Ser autoridade não tem o mesmo significado em todas partes. Os poderes de um presidente da república ou de um prefeito assumem diferentíssimos universos de atuações, conforme as legislações de cada lugar. Queiramos ou não, apesar de todos movimentos políticos pela democratização do país, ainda temos por característica um acentuado paternalismo político, onde benefícios são obtidos pelo compadrismo. Esta postura, costumeira entre nós, coloca o futuro à merce das relações de poder e não como desdobramentos de planos.

Desde que o Brasil é Brasil, o Governo Português sempre impôs forte obediência à Metrópole, negando assim quaisquer formas de governo local com poderes de auto-gestão. Não foi por outro motivo que Tiradentes morreu esquartejado; que decretos impediam manufaturas de algodão ou que, paradoxalmente, o próprio D. João estimulava D. Pedro I a proclamar a Independência: “que seja feita por ti que é meu filho, antes que um aventureiro a faça”... No reverso empresarial, temos no senhor de escravos o que decide, o que concede favores a seu bel prazer. Criou-se assim, desde muito tempo, a crença de que a autoridade deve resolver problemas, que quando estes não são resolvidos muda-se de autoridade ou até mesmo de regime.

Ser autoridade significa deter poderes muito especiais, como a receita e a força, por exemplo. Ora, da forma como são usualmente eleitos representantes do povo junto a instâncias decisórias sobre o País, Estado ou Município, estabelecem-se desde o início compromissos eleitoreiros, primeiro com a elite dominante de apoio, depois com as promessas de campanha. Com a elite os compromissos são sempre muito claros desde o início; quase sempre objetivos e favores econômicos que a fazem, inclusive, negociar previamente com mais de um partido para maior garantia. Popularmente, já se sabe que é raro um candidato em campanha dizer “não” a seus possíveis eleitores. Disto resulta um número muito grande de *cartas marcadas* que comprometem a capacidade de financiamento. Falar de cartas marcadas significa, sem metáforas, a subjugação do poder público pelas empreiteiras, que têm o mapa da distribuição de obras a serem feitas no Brasil, bem definido entre elas. Trata-se de um

verdadeiro pacto de cavalheiros, dissimulado até por formas teatrais: se uma ganha a concorrência outras “recorrem” para manter as aparências. As empreiteiras perdedoras também participam do bolo! A história vem revelando os rombos no erário, motivado pela mancomunação corrupta do poder com as empreiteiras. Assim sendo, como esperar que um plano, de horizonte mais amplo e mais legítimo, possa se implantar, se o futuro já está traçado com critérios arbitrários?

Dispor de um plano com pretensões a ser legitimado pode ser objeto de grande estorvo ao poder instituído. O brasileiro já sabe muito bem que **escreveu não leu, pau comeu!** Seja, é preferível não ter compromissos firmados, como pretendem ser os planos, pois esta é sua essência. Muito usualmente, aqueles que planejam não são os mesmos que detém o orçamento, comprometido com as cartas marcadas. Todos conhecemos a postura nefanda de executivos que se curvam ao interesse unilateral, isto é, à pressão que empresários encabeçam em puro interesse próprio. Planos assim concebidos acabam desiludindo as camadas populares que porventura dele tomaram conhecimento, e até mesmo dos que o fabricaram! Em teoria, o plano legitimado, como entendemos, implica em tomadas de decisão com força de Lei, não sendo tão fácil se descartar dele, sob o risco da desmoralização da instituição que o trouxe à luz. Mas há planos, também que já nascem para legitimar a própria estrutura do poder com seus compromissos, sendo mais uma vez chamados, deste modo, a dar ar de seriedade a uma série de ações vislumbradas: são os planos encomendados à partir de compromissos unilaterais.

Em tempos recentes, tem-se notado que na medida em que as gestões se sucedem, uns planos vão substituindo outros, diametralmente opostos... Muda o Chefe (o partido), muda o cenário. Em se tratando de novas posições, alinhadas pelo compromisso social, a situação seria, teoricamente menos grave. Ao se dar conta que o universo temporal do plano, pelo menos o físico-territorial, para sua consecução, pode envolver prazos muito longo, logo se percebe que a mudança sistemática ora num sentido ora noutro corrompe as idéias, corrói o erário e desgasta expectativas sociais. O zig zag jamais consegue estabilizar os canais indispensáveis ao desenvolvimento. Um plano pode prever algo de rápida execução, como criação de um serviço eficiente de informação ao público, mas pode também colocar como meta, a longa execução de uma rede ferroviária. Nesta colocação, basta um chefe do executivo ser eleito com com-

promissos contrários, para se dismantelar o plano. O quê o obriga a dar continuidade a seu sucessor? O quê ganha com isto? Pra que glória colher? Obras que se iniciam e são abandonadas tem formados verdadeiras metástases nacionais. Poder-se-ia até calcular em cifras aproximadas, quanto destes desvios respondem pela dívida externa brasileira, com suas Ferrovia do Aço, Transamazônica, Perimetral Norte, duplicação de aeroportos em São Paulo... Se hoje temos assistido menos a tais obras, é simplesmente porque há menos crédito e não porque a situação esteja redimida. Consideramos as desobrigações de engajamento dos executivos com planos anteriores um dos traços mais perversos do legado político.

O mundo do pós-guerra demonstrou um exemplo inigualável de reconstrução e de organização. Cremos mesmo, sem paralelo na História. Emergem nações que estavam afundadas, graças a autodeterminação, plano e trabalho. O Primeiro Mundo exhibe cada vez mais aspectos de grande organização em todos os setores da vida. Neste meio, o Brasil aparece como aspirante à Modernidade, como integrante de nações que se organizam em grandes blocos de interesse. Daí advém que se os outros tem planos, também somos obrigados a ter. É uma das exigências da atualidade e que não era há algum tempo atrás. A renegociação da dívida externa tem sido uma demonstração óbvia que temos de ter planos, cabendo a nós decidir sua modalidade, que pode, inclusive, não ser aquela dos credores. Mas a opção tem de ser feita estrategicamente: já somos objetos de ridicularização, tal o vai e volta das decisões. O propalado Mercosul, tanto quanto seus correspondentes da América do Norte ou da Europa Ocidental não se efetivará sem ampla ramificação dos mais variados planos que proporcionem plataforma comum de intercâmbio. Não se pode esperar um subsistema funcionando diferentemente do sistema dominante, quando a mundialização da economia é um fato: seria necessário muito mais “garra” para mudar as regras do jogo! A mudança social por sua vez, calcada em critérios mais justos de relações de poder, só poderia surgir à partir de subsistemas dominantes. Supõe-se que a cultura local seja a única resistência possível, desde que vista num contexto de somatória de ações. Nada mais oportuno. Mas o país ainda guarda estruturas de poder incompatíveis com os novos compromissos da Modernidade. Em tempo, empresários, classe mais comprometida com a idéia de plano, vem exigindo posturas mais definidas dos executivos públicos, ainda que suas aspirações estejam a serviço do próprio interesse. Mas é uma cobrança já iniciada. Está se colocando

um moderador empresarial à casta tecnocrática de gerenciadores da economia que fizeram do país um laboratório de experimentos.

Quando da campanha do plebiscito que iria determinar a forma de governo do Brasil, em 1993, usou-se e abusou-se do “slogan” que o Parlamentarismo se diferenciava do Presidencialismo pelo fato de ter planos. Estranha concepção. Quem determinou que o Presidencialismo não pode ter planos? Ainda que este último tenha ganho por um conjunto de fatores, não deixa de ser significativa, a insensibilidade popular face ao suposto e exclusivo vínculo do Parlamentarismo com o plano. A análise cultural, objeto do capítulo seguinte desta obra completa, ainda tem o que dizer sobre isso.

Ligado a esta estrutura do poder, está o fato que ainda somos uma sociedade altamente coronelizada. Aí entra em cenário, nosso velho conhecido, o **jeitinho brasileiro**. Costuma-se explicá-lo como uma dificuldade nossa em aceitar os princípios básicos da revolução burguesa e liberal de igualdade de todos perante a Lei: a famosa **Liberté, Egalité, Fraternité**, espalhada pelos ventos da Revolução Francesa de 1789. Vítimas que somos de um sistema de relações sociais muito hierarquizado e, iludidos no ideal de leis universais, não nos resta outro caminho senão o famoso **jeitinho brasileiro**, entendido mais como vínculo pessoal do que ligação com a sociedade. É o que tem se chamado de cidadania invertida. Como tal, representa mui seguramente um deterioramento de nossas instituições, mais do que força criativa que responde ao imprevisto. Este traço político que virou cultural também, se situa na antípoda do que se poderia esperar de um plano. Se contamos com “jeitinhos” para responder a inúmeras situações do futuro, se nele cremos, para que então se agarrar a planos?

Há um traço da política brasileira que pode se situar numa interface com a questão cultural, nesta questão do plano. Há que se fazer um estudo comparativo entre as propostas de desenvolvimento de cada partido, para entender a fraqueza da relação voto-propostas partidárias, exceção feita às posições, de esquerda, direita e centro. Quando da liberalização de criação de partidos em substituição aos antigos ARENA e MDB, por ocasião do início de redemocratização do país - lenta e gradual, como queria a dupla Golbery do Couto e Silva e Ernesto Geisel -, cada legenda foi obrigada a depositar seu programa em Brasília. Naquela época, entre os seis inscritos, podiam-se notar três posições

diferenciadas: os dois extremos - PDS e PT, e o meio, PMDB. Já neste então, as diferenças entre estes e os demais partidos não eram tais que justificassem os demais enquanto proposições diferenciadas de organização da sociedade brasileira. Mais tarde, com o aparecimento da multitude de partidos que hoje temos, fica mais fácil ainda de se dar conta da plataforma comum que une a maioria deles. Não se quer aqui questionar a pluralidade de opções próprias da liberdade, mas a capacidade de aglutinações diferenciadas. Em outras palavras, dada a proximidade ideológica que os une, suas existências não têm muita sustentação do ponto de vista formal-partidário ou se preferirmos, de uma ideologia tão particular que possa diferenciar uma proposta original de plano nacional. Tanto é verdade que os políticos saltam de um partido a outro com maior facilidade: muda-se de partido mas não se muda de discurso! No entanto, interesses dos mais variados, unindo grupos e grupelhos prefere que assim seja, que assim fosse desde muito tempo. Diante deste quadro, tem-se que, ao votar, o eleitor elege muito mais a pessoa, com aquilo que a propaganda e as lideranças passam, do que um programa a ser cumprido. Neste sentido, o horário eleitoral gratuito que atravessa as campanhas, tem prestado um enorme desserviço à maturidade política brasileira. Somos contra este tipo de propaganda obrigatória, mas se tivesse de optar, faríamos no sentido de tornar proibida a divulgação de pessoas. Apenas os partidos e seus programas poderiam fazer propaganda!

CORRUPÇÃO & INCOMPETÊNCIA

A corrupção tem sido extremamente marcante na História do Brasil; iludem-se aqueles que nela crêem como um produto recente. Simplesmente, a falta de liberdade de imprensa que vigorou por muitos anos em nosso país, impediu que soubéssemos tudo o que ora se descortina, e que ao invés de ser motivo de desânimo, deveria ser visto como fator muito positivo no processo de democratização. É possível no entanto, que nem venhamos a saber de alguns golpes praticados no passado. São Francisco Xavier que evangelizou a Ásia Oriental e o Japão, já naquele Século XVI denunciava a corrupção do colono português. É um estigma que, valendo-se do que for necessário para gozar dos benefícios do poder, associa-se à incompetência, da qual é irmão gêmeo. Muitos novatos do planejamento, ao indagarem se podem fazer isto ou aquilo, acabam ouvindo que **poder se puede, pero no te dejan...** Não deixa de ser curiosa a maneira como a corrupção e a incompetência chegam

a se constituir em obstáculos ao plano. Vários são os ângulos a serem considerados.

Uma das manifestações mais clássicas da corrupção diz respeito à sua ingerência nos esquemas do poder, como assinalamos mais acima. Este, como agente de bens de capital e outros de propriedade do Estado ou Município, dispõe de inúmeras fórmulas de camuflagem de atos ilícitos. Está sendo criada uma verdadeira arte de esconder as aparências. Devemos reter um fato, nesta multitude de trâmites que envolvem a corrupção: um planejamento como deve ser, compromete, necessariamente, o orçamento. Nesta circunstância, ele normalmente estabelece o destino do erário, delibera sobre as escolhas. Desde então, se o plano não estiver a serviço do poder corrompido, surge o conflito de interesses. Mas a corrupção é extremamente hábil, ela também tem seus planos, onde as ações são forjadas para atender seus propósitos, configurando-se assim numa fachada de legalidade. Trata-se de mero “golpe de mestre”. No entanto, como isto não é sempre possível, serve-se de outra forma de rapinagem, armando os escalões de decisão com cúmplices ou seres inócuos a seus intentos. À corrupção não interessa manter cabeças que pensam em formas legítimas de planejamento social. É assim que as incompetências instalam-se de par em par com a corrupção. Haveria, certamente, casos de incompetência dissociada de corrupção deliberada, mas, aí pode-se formular outra questão. Não seria finalmente outra forma de corrupção, permitir que a vida social seja administrada por incompetentes?

Num caso e outro, o plano e o planejamento se constituem num grande estorvo, na medida em que não se adequam aos propósitos da corrupção ou simbolizem ameaça ao curso da incompetência. Nesta ótica, a imoralidade acha melhor ficar sem ele, tanto quanto pressões políticas não agirem em sentido contrário. É neste sentido que cremos que planos legitimados podem eles mesmos se constituir em francos opositores à corrupção e à incompetência.

ANÃO LEGITIMAÇÃO DO PLANO

Neste caso teremos antes de reconhecer a situação em que o plano não é legitimado, simplesmente porque não existe em vários níveis de governo. Mas, considerando o universo dos planos elaborados, uma pesquisa sumária nos revelou um dado impressionante: a esmagadora maioria não só não foi legitimada, como existiu num contexto em que

nem se suspeitava desta necessidade! Desde o início, insistimos no fato de que entendemos o plano exclusivamente como legitimado, o que é concebido por representações sociais e aprovado no Legislativo. Fora deste processo ele não tem significado social. Aliás, plano, para muitos, não passa de um objeto físico, sem pretensões a se transformar em veículo da vida social.

Na medida em que o plano deva ser objeto de sacramentação do Legislativo, passa a ser comumente visto como um incômodo pelo Executivo. Usualmente é este último que deveria encomendar planos. Mas na medida em que esta sujeição ao Legislativo diminui sua liberdade pessoal de ação, assiste-se a uma falta de benevolência com planos legítimos. É assim, provavelmente que se explica um grande número de planos **engavetados**. Por isto, e também, como já se fez menção, para dispor de fachadas de seriedade; para cumprir leis superiores que obrigam o Município a ter planos ou ainda, para alimentar os escritórios de consultoria.

Neste momento da História do Brasil em que ainda se verificam assembléias de 3 níveis com corrupção, parece um contra-senso insistir nesta atribuição para este Poder. O problema exige muita reflexão e perspicácia. Quer se queira ou não, o Legislativo é o maior baluarte da democracia. Negar sua existência, como se chegou a fazer graves momentos históricos, é negar a possibilidade de se votar nas próximas eleições, é o retorno não de todo impossível do regime totalitário. Isto posto, tem de se considerar o plano como de passagem obrigatória pelo Legislativo, sem o quê, de nada vale. A limpeza do Congresso Nacional e das instâncias Estaduais e Municipais faz parte da mesma lógica de compromisso social que está na essência do plano moderno. É uma luta, só que com frentes diferentes de atuação. **Sanear o Congresso, as Assembléias Estaduais e as Câmaras Municipais também são um plano!** Não crer no plano é não crer em si mesmo.

UM PAÍS ONDE NÃO SE OBEDECE ÀS LEIS & CIDADANIA⁴

Eis uma questão política de forte interface com a cultural. Nossa história está repleta de exemplos, fatos que se converteram em “exemplos” de conduta. Com a volta de D. Pedro I a Portugal, o trono brasileiro ficara sob a regência de José Bonifácio, pois seu filho Pedro de Alcântara ainda era menor. Pouco depois, não se hesitou em promover a mudança constitucional para garantir a posse do príncipe herdeiro

em 1840, então com catorze anos de idade. Aliás, a primeira “constituição” do Brasil, nada mais fora do que uma Carta Outorgada por D. Pedro I... A mesma circunstância de adequar a Lei e não adequar-se à Lei se repetiu amiúde na História do Brasil. Mais recentemente, foi o que tivemos com os golpes de Estado de Getúlio Vargas em 1930; com Castelo Branco e os demais que lhe sucederam no regime militar no período que vai de 1964 a 1985: simplesmente, o país conviu desprezar os dispositivos constitucionais para resolver as crises, “legitimando” pretensos heróis... Quando, após várias denúncias partidas de Carlos Lacerda, Getúlio Vargas veio a se matar em 1954, seu Vice, Café Filho, deveria permanecer, legalmente, até 31 de Janeiro de 1956. Licenciado por motivos de saúde, em novembro de 1955, foi substituído pelo então Presidente da Câmara, Carlos Luz, como previsto na Constituição... Mas foi destituído pelo Congresso Nacional, por consequência de arreglos feitos pelo General Teixeira Lott. Foi então empossado o Vice Presidente do Senado, Nereu Ramos. Quando Café Filho se sentiu apto a voltar a ocupar o cargo, foi impedido até 31 de Janeiro de 1956, quando então, deu-se posse ao Presidente eleito pelas urnas, Juscelino Kubitschek. Em Agosto de 1961 Janio Quadros renunciava, tentando dar um golpe, sendo sucedido por seu vice, João Goulart que ocasionalmente achava-se na China. Acusado de comunista, juntamente com seus assessores, foi destituído, com uma solução especialmente criada para tal: inventou-se o parlamentarismo que lhe tolhia os poderes. Convenha-se lembrar que data deste transe a famosa “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, que reunindo milhares de pessoas nas ruas de São Paulo; era a maior prova da inobservância das leis, não só pelos militares como pela sociedade civil. Não deixa de ser sintomático o resultado de uma pesquisa feita em 1989, por J. Muszinski, publicada pelo Jornal O Estado de São Paulo, em 28 de outubro do mesmo ano: 73% dos brasileiros consideram que para governar o país é muito mais significativo ser capaz do que eleito.

O que esperar de um país onde se proclama totalmente à vontade e até com humorismo, que se deve promover **tudo para os amigos e a lei para os outros**? Não é isto mesmo a chamada **Lei de Gerson**? Se nada menos do que a Magna Carte é desprezada, o que esperar então da substanciação do planejamento, convertido em, por exem-

(4) Algumas destas reflexões coincidem com posições reveladas em conferência do Prof. José Pastore, da USP, no Hotel Ca'd'Oro, em 1990. Mas as anotações resultaram diluídas no texto...

plo, leis de uso e ocupação do solo? E das leis de proteção ambiental? E dos regimentos de inúmeros setores planejados ou planejáveis da vida em sociedade? Ora, se todo plano de interesse coletivo se converte em normatizações, deduz-se facilmente que, dada a herança política do Brasil ainda em curso, o planejamento não poderia ocorrer com a força de Lei que lhe é inerente. Há escritórios especializados em estudar mecanismos de burlar a lei, todo tipo de lei. Enquanto que alguns brasileiros chegam até a ufanar-se de ter ludibriado a Receita Federal em sua consciência, justificando-se perante si mesmo e outrem, outros vivem na intolerância a este procedimento. Dinamarqueses convivem muito bem com altas taxas pagas porque sabem do retorno social que representam, eles mesmos beneficiários ... Os órgãos do governo no Brasil e as pessoas investidas de poder ainda não realizaram que para o cidadão comum, "Governo" é quase sempre uma coisa só. Uma consideração justa mostra que não é mais assim, no entanto é assim que muitos costumam declarar nos noticiários, referindo-se sempre a "Governo" como coisa monolítica. Embora generalizações deste sejam injustas por razões muito óbvias, o comportamento da máquina como um todo não deixa margens a suposições diferentes. Donde, a conclusão de que a moralização tem de ocorrer no todo e não limitar-se a uma das partes, seja ela o planejamento ou a reforma de leis.

Neste enfoque de cumprimento às leis, cabe ainda outras considerações à cidadania, na medida em que o plano é sempre uma referência a ser acatada por instituições e cidadãos. Num país em que as leis não incidem do mesmo modo para todos, nossa cidadania só poderia estar sujeita a nuances das esferas públicas e privadas, no sentido aclarado por Roberto Da Matta⁵: Desde o movimento "Diretas Já" vem se falando com muito mais insistência da cidadania, um processo a ser conquistado. No entanto, ele tem ocorrido no varejo com estes e aqueles ajustes, justamente porque não temos um projeto de Brasil, no qual se inseriria em todos seus aspectos relevantes. Ela está sendo construída aos poucos.

A cidadania é um conceito muito grandioso, do qual queríamos extrair alguns aspectos muito ligados à própria origem da palavra, a cidade, pois ele é sintomático de aspectos pervertidos a que é sujeito. Em sua essência, entendemos por cidadania uma reciprocidade de direitos e obrigações entre o cidadão e o Estado. Mas o que assistimos é um processo onde, em consequência de movimentos políticos, a Lei chega a ser muito clara nos direitos do cidadão mas

não lhe garante a maioria das conquistas⁶. Mas cidadãos são todos, dominantes e dominados. Inversamente, as obrigações do cidadão perante a Lei variam conforme for sua classe social. Que não se pratique um populismo barato: neste contexto, o cidadão comum tem de ser muito trabalhado pois ele é comumente tão pervertido quanto seu direito. Um motorista de ônibus é capaz de tratar um passageiro de sua condição social, tão mal quanto é tratado pelo governo. Instituições são criadas e tentam nos passar a lição de como devemos ser enquanto cidadãos, mas o cotidiano nos demonstra que isto nem sempre é possível e muito menos desejável. É que nossa identidade nacional enquanto pessoas está comprometida. Quando falamos de identidade expressamos a imagem que temos de nós mesmos, nossa auto-representação, que é elaborada na relação com o mundo e em nossa interiorização, de como desejamos ser. Trata-se de um aprendizado sujeito a duas condições: a existência de uma tradição estável, dada pela cultura e, a coerência de seu mundo de valores. Em outras palavras, uma cultura não pode sobreviver se apresenta elementos contraditórios em sua proposta. Política e historicamente falando, criamos ideais de cidadania sem compromisso real, com a vida social dos brasileiros. Sobre isto conclui o eminente psicanalista, Professor Jurandir Costa Freire, do Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro: "Quanto mais desmoralizamos nossa identidade, mais nos convencemos de que somos cidadão inviáveis e mais contribuimos para convencer os outros de que nada podemos fazer para mudar o *status quo*. É isso que o banditismo deseja⁷."

Falando na esfera da vida comum, assiste-se, constantemente, ao espetáculo do Governo dos três níveis veicularem formas pervertidas de cidadania, através de suas campanhas nas mídias. As ruas de São Paulo e outras cidades de portes variados estão cheias de mensagens deturpadas, que mal sabemos como são entendidas pela população. Em vários momentos vimos advertências aos carros: "Motorista, evite ser multado, não invadindo a faixa de pedestres". O que significa sito em bom português, senão resguardar o bolso e, não, a consideração pela vida humana? Já tivemos ocasião de escrever um artigo sobre este assunto em publicação especializada⁸, não sendo nossa intenção

(5) Da Matta, Roberto - "A Casa e a Rua", SP, Ed. Brasiliense, 1985.

(6) Veja-se, a este propósito, WEFFORT, F., S. Paulo, Cia das Letras, 1994.

(7) Revista Superinteressante, Nov. 91.

(8) Yáziqi, Eduardo - "A Educação Começa nas Matas", Revista Pau Brasil, No 4, 1985.

explorá-lo neste momento, mas somente chamar a atenção para um enfoque cuja ideologia se repete, dependendo mais da pessoa encarregada de veiculá-lo do que da própria instituição. Resulta assim que excelentes ou más campanhas podem se tornar públicas, conforme for a genialidade da pessoa, do momento...

Queríamos nos permitir de resumir uma experiência elucidativa sobre a participação do cidadão nas questões sociais. No final da década de 70, participávamos da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, quando era Coordenadora de Ação Regional, a Professora Maria Adélia Aparecida de Souza. Ela era a Coordenadora geral de vários projetos, entre os quais, a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado. Tocava-nos, então, a Gerência do Programa de Preservação do Patrimônio Ambiental Urbano. A Professora Maria Adélia, com a maestria que lhe é sempre própria, procurava disseminar uma idéia que o grupo todo assumiu, inclusive nós mesmos até hoje, de que era preciso romper com o sentimento arraigado de que a responsabilidade do cidadão devesse terminar nos limites dos muros de sua casa com a rua. Ao nos depararmos com a tarefa de buscar uma solução para as cidades que iam perdendo sua memória com as sucessivas destruições do patrimônio, logo nos imbuímos do princípio de responsabilidade do cidadão. Foi talvez uma das primeiras tomadas oficiais de consciência da questão da cidadania espacial, quando o Brasil ainda sonhava sair da ditadura. Nós não tínhamos uma idéia da amplitude do universo a ser objeto de planejamento preservacionista, que envolvia os 571 municípios de então. Sequer tínhamos dinheiro suficiente para contratar fotógrafos para documentar todo este vasto mundo cidadão. Tivemos idéia de lançar um concurso público, com dezenas de prêmios, denominado “A Cidade é Também Sua Casa”, título este deliberado para estimular a filosofia do projeto. Sua campanha foi amplamente veiculada pelas mídias e por uma dezena de escritórios regionais que distribuíam um manual de instrução à população, no qual se explicava claramente o que se entendia por patrimônio ambiental urbano e as normas de participação. Foi uma experiência pioneira em todo mundo, tanto quanto tenhamos conhecimento, mas depois várias vezes imitada (por instituições que julgando ser dispensável nos consultar, repetiram alguns de nossos pequenos erros, próprios de trabalhos pioneiros...). Recebemos cerca de 7.000 fotos de cerca de 150 municípios, fornecidas por aproximadamente 700 participantes de todas as classes sociais, o que torna a amostragem muito representativa. Na análise de tão grande amostragem, contamos

com a colaboração do Professor Ulpiano Toledo Bezerra de Menezes, então Diretor do Museu de Arqueologia da Universidade de São Paulo, que procedeu a uma interpretação e classificação das fotos à partir das categorias espontâneas que chegaram.

Algumas conclusões da análise procedida revelaram-se extremamente ilustrativas do conceito de cidadania então, e talvez até hoje, vigente. Depreendeu-se uma grande alienação daquilo que fosse um bem cultural preservável. A quase totalidade dos participantes atinha-se ao clássico cartão postal da cidade, como sejam Fóruns, Catedrais, Praça da Matriz, Grupo Escolar Municipal, coretos, adornos urbanos... Raríssimos foram os que consideravam dignos de preservação um bem da própria rua em que moravam, algo como um abrigo de ônibus, um poste, um orelhão. Ao fotografar os espaços verdes da cidade, e isto foi muito comum, notou-se que as fotos foram tramadas em momentos em que o jardim estava bem vazio, algo assim, como pelas manhãs bem cedo... O verde, na categoria de “sagrado” aparece então como bem isolado, que não deve ser profanado - “o verde pelo verde”, como chamou o referido Professor. Com respeito a monumentos, também frequentes, verificou-se uma visão de patrimônio ligada a bens de significado autônomo, onde o verdadeiro conjunto representado pela cidade ou parte da cidade não mereceu a dignidade de preservável. Constatando falhas tão marcantes, não podíamos deixar de passar a trabalhar sobre as falhas do cidadão. Filmes que então estavam previsto para divulgar o patrimônio pela televisão e pelo cinema, assumiram o caráter de corretivos daquela visão deturpada. Infelizmente, no governo subsequente em que o Sr. Paulo Maluf assumiu o Governo do Estado de São Paulo, o programa que vinha se institucionalizando foi totalmente desmontado em questão de semanas. Já falamos perniciosidade do processo de planejamento interrompido.

Esta experiência, que envolve apenas um pequeno aspecto da cidadania, foi relatada para que se realize a deformação da cidadania, seja ela provocada ou espontânea. Não há plano, isto é, questões de interesse social, sem cidadania madura, conseqüente, participativa.

FEDERAÇÃO E MUNICIPALISMO

Federação seria uma forma de garantir pluralidade democrática, mas esta fórmula ainda está para ser melhor definida entre nós. Do mesmo modo, a chamada autonomia

municipal que impera no Brasil está a reclamar uma urgente revisão, diante das transformações do mundo e de suas implicações no planejamento. Esta colocação nos parece oportuna, quando se lembra que o mundo caminha, segundo alguns eruditos, como o historiador Arnold Toynbee, de parceria com o urbanista Doxiadis, para uma ecumenópolis, isto é, a fusão mundial de todas megalópolis, como esta que se forma entre São Paulo e Rio de Janeiro, quase consumida. A isto se antecipa a globalização. Se tivermos por premissa que o desenvolvimento do país só é possível mediante a organização do todo, logo nos esbarraremos na questão primeiro dos Estados federados, depois, no Municipalismo. É o que sucede, pelo menos em nível de planejamento físico-territorial. O clássico exemplo de estradas boas e más num mesmo Estado, mantidas ora pela União, ora pelo próprio Estado, reflete muito bem a precariedade de um certo tipo de administração do país. Há múltiplas questões que sugerem entrosamento entre as partes envolvidas. Na Amazônia, chegamos a constatar a presença de dois aeroportos oficiais, separados por cerca de três quilômetros, respectivamente o de Tabatinga, Brasil e, Letícia, Colômbia - porque cada país tinha de ter o seu! Numa outra escala, as regiões metropolitanas tiveram de esperar a criação de uma Lei específica regendo a matéria, sob risco de ver naufragar o desenvolvimento das áreas mais importantes do país, por conta da autonomia municipal. Outras marcham a duras penas porque não são, legalmente, metropolitanas. A lógica é muito fácil de ser entendida: desde que o processo de evolução histórica da urbanização aglutina, efetivamente, municípios de cidades conurbadas ou quase, resulta difícil resolver os problemas separadamente. As forças municipalistas poderiam alegar N motivos para não serem obrigadas a resolver os problemas em conjunto, pois em suas concepções, obras e serviços executados por outrem não representam voto. É uma questão de manutenção do poder acima de qualquer coisa. O cidadão então, que precisa viver por inteiro e depende de vários aspectos, se vê prejudicado. Como, numa grande aglomeração, imaginar uma rede de transporte integrada se um dos municípios não tiver esta vontade política e interromper o processo? O mesmo se diga para o arramento, o serviços de gás encanado, o abastecimento de água, o zoneamento industrial... Uma Lei Federal, superior, teve de definir quais eram estes itens obrigatoriamente metropolitanos, portanto comuns a todos. As vezes, mesmo no interior de uma região metropolitana, como a de São Paulo, tivemos ocasião de ver Prefeitos recusarem a feitura de Planos Diretores gratuitos, pelo Órgão Metropolitano, sob a desculpa que "não precisavam disso"... Onde podem escapar, assim o fazem! A própria figura de um super-prefeito

de Regiões Metropolitanas é descartada com medo de seus poderes, de sua possível dominância sobre o próprio governador - como se não houvesse fórmulas políticas sucetíveis de equacionar o equilíbrio de forças, através, por exemplo, de Conselhos Metropolitanos, com representações legítimas. No reverso, este mesmo medo prefere sacrificar o todo a admitir um Conselho como tal.

Se dificuldades assim existem em regiões metropolitanas, o que não se falar de outras áreas do Estado? Podemos dizer que a alegada autonomia municipal já se reduziu, em consequência da organização de estatais ou privadas e semi-privadas. Se antes era o prefeito quem implantava serviços de água ou telefonia e assim garantia votos, hoje em dia o mérito pessoal se transportou para ver quem consegue obter isto e aquilo na Capital. Eles vivem em vai-e-vem de chapéu na mão... Atualmente, a interrelação entre os fatos é tão contundente que se tornou quase impossível se conseguir medidas efetivas previstas em plano. Alguns ecossistemas abrangentes ou prestação de serviços vêm-se prejudicados pela falta muito comum de entendimento entre as partes administrativas, onde o partido político, por exemplo, seria obstáculo à colaboração. Estamos no estágio cultural-político em que ainda não definimos os componentes do desenvolvimento que estão além dos partidos, que os transcendem. Colocações assim podem se afigurar ingênuas ou até mesmo absurdas. No entanto, foi sempre por meandros contrários à lógica do senso comum que se deram grandes revoluções científicas ou culturais. E apesar de tudo nem estamos falando de **non sense**, mas de realidades que exigem nova postura administrativa. Isto tudo nos remete a um outro enfoque: o qualificação dos agenciadores do espaço.

OS AGENCIADORES DO ESPAÇO E DA VIDA PÚBLICA

Seria muito incorreto afirmar que as administrações pública, federal, estadual ou municipal fossem as únicas responsáveis pela desorganização do país. Toda massa de instituições civis e os particulares também são conclamados a responderem por esta falta. Aí nos deparamos com um fator que, se for levado em consideração, pode ser detonador de crises. Talvez quase universalmente, a classe de políticos é eleita com critérios outros que a capacidade administrativa do território. As injunções de toda ordem são difíceis de serem relacionadas. Este fato poderia até ser aceito sem mais restrições, se tivéssemos instituições de planejamento capazes de transcender as pessoas, isto é, com compromisso

social firmado desde o início de sua existência. O exame do panorama administrativo brasileiro tem revelado que algumas instituições primam por seriedade e eficácia, ainda que estejam sujeitas a altos e baixos, de acordo com as gestões que se sucedem e acompanham o equilíbrio político do poder. Tudo isto depende de seus graus de autonomia e da própria natureza de seus regimentos.

O Brasil está repleto de um anedotário verídico das barbaridades cometidas por quadros de alto escalão, por prefeitos, governadores, ministros, presidentes da república. Se para se exercer medicina se exigem qualificação reconhecida pelos CRM; para se praticar advocacia se exige a aprovação da OAB; para se praticar odontologia se exige o mesmo do CRO; para se fazer arquitetura, engenharia, Agronomia ou Planejamento se exige o CREA e assim por diante, porque então alguns aventureiros sociais permanecem soltos? Se matar um paciente ou ter um viaduto desabado são (...) fatores de processo e punição, porque então pode a classe política atuar livremente na degradação da vida cidadina? Ou ainda se acha que o planejamento não afeta o cotidiano e a vida física das pessoas? Do mesmo modo, julgamos que mesmo possuindo diploma, profissionais devem responder por quaisquer desvios éticos. Não temos aqui um Código de Ética que responsabilize efetivamente os profissionais em questão, criminalmente, por danos causados a terceiros, sejam eles quais forem. A legislação a respeito é muito incipiente. Uma equipe pode arruinar o país com suas experiências de planejamento e ser no máximo deposta, sem um puxão de orelha sequer! Não queremos em absoluto, afirmar que um diploma represente garantias; preferimos, aliás, **muito mais, o princípio da responsabilidade perante a sociedade**. Isto sim é que conta. Por mais espantoso que possa parecer, no Brasil o exercício do planejamento é considerado ilegal para quem não possuir diploma e registro na ordem. Assim, ao invés de premiarmos quem quer que seja, que com responsabilidade planejou qualquer coisa, vemos que um bom planejador sem diploma está sujeito a punição! Este princípio ignora que **tudo** da vida social tem ser planejado e que o Brasil não sairá de seu marasmo sem esta prática. Dito de outra forma, não é só o governo que tem de promover o processo do planejamento, mas todos os escalões da vida. Por isto mesmo, consideramos estas restrições não só um desestímulo à ação e criação de interesse social, como um dos maiores pilares do corporativismo institucionalizado.

Pode acontecer, e isto é muito mais comum, de os escalões inferiores serem dotados de melhor ou mesmo ex-

celente qualificação. Mas estes atuam no varejo e nem dispõem de poder de decisão. É comum apresentarem lindos e perfeitos planos aos superiores, estes se entusiasmarem, mas nada fazerem: seus compromissos são outros: os compromissos prévios e as instituições não permitem. Mesmo porque planejar implica em mexer em searas alheias, em setores estranhos ao órgão planejador. Eis porque já se tentou colocar o planejamento acima dos órgãos setoriais, mas nem assim adiantou, por permanecer sem o orçamento no organograma funcional.

OMAU EXEMPLO DO GOVERNO

Enquanto que as trapalhadas municipais usualmente se restringem ao próprio território, o que os Governos Estadual e Federal fazem repercute em toda a nação. Muitos governos primaram pela incompetência, pela verdadeira orgia política, dando nefandos exemplos ao Brasil. Não nos referimos a questões de planejamento físico-territorial, mas à Economia. Sujeitou-se o país à condição de laboratório experimental. Veja-se que o que está em questão não é nem a avaliação das medidas tomadas, mas a crença absoluta dos detentores do poder nos sucessivos "pacotes". A subestimação da opinião pública vem se repetindo há muito tempo, mas nos Governos Sarney e Collor que se torna aguda. Planos são feitos, anunciados, e logo desfeitos, refeitos... Há uma incapacidade generalizada de se prever as consequências do plano em seus desdobramentos, onde a imposição de certos princípios a todos resulta em injustiças inevitáveis e impunes. Assim foi com o célebre confisco das Cadernetas de Poupança pela então Ministra Zélia Cardoso de Mello em seu primeiro "Plano". Nesta ocasião, além de se aplicar um princípio arbitrário - bloqueio da Caderneta de Poupança e liberalização de apenas Cr\$ 50.000 para todos cidadãos brasileiros - teve-se o disparate de dar um prazo curtíssimo aos aposentados para que retirassem sua cota isenta causando verdadeiras desgraças. Foram totalmente incapazes de perceber que ao estipular o patamar de Cr\$ 50.000 igualavam pequenos poupadores e grandes capitalistas. Enquanto o modesto poupador dependia deste dinheiro para viver, que falta podia o bloqueio fazer a alguém cuja renda mensal ultrapassava em muito este teto? Este exemplo merece ser analisado por ser muito representativo do que os governantes entendem ser plano e planejamento. Inicialmente vale lembrar que pouco antes da divulgação do plano, a Ministra Zélia afirmou várias vezes à imprensa que não tocaria nas cadernetas de poupança. Pode-se alegar

que a mentira é fato generalizado (mas nem por isso perdoável!). Todavia, por mais incompetente que possa ser um Ministro, parece-nos que quando a hipocrisia se instala na praxis e dela se familiariza, tudo então é permitido... perseguir judeus, praticar uma nova Inquisição... Como podemos falar em redemocratização do país se continuamos aceitando a mentira? Foi um exemplo de "planejamento" do estilo matadouro de gado. O decreto do Plano Collor dispunha ainda que cada poupador teria à disposição aquela soma, uma em cada banco; se tivesse mais de uma conta no mesmo banco, o princípio não valia. Ora, dada a inflação que então galopava desde o Governo Sarney, era muito comum poupadores médios tentarem se resguardar da inflação, abrindo várias poupanças em dias diferentes do mês, e o que é muito comum e prático, num só banco. Estes não tiveram apelação. Nem os aposentados, muitos em idade avançada, numa luta desesperada contra o próprio corpo, no sentido de cumprir o prazo sem razão dado pela Ministra. **O plano tem sempre de prever o planejamento e seus desdobramentos até as últimas conseqüências**, mas nisto vem se notando uma total incapacidade de estaduais e federais operarem. Oportunidade ainda que se permaneça como lembrete: este foi mais um pacote criado na **calada da noite**. Significa que, concebido no pequeno círculo do poder, não podia mesmo ter a largueza de prever suas conseqüências.

Hoje em dia, qualquer contribuinte do imposto de renda já está absolutamente ciente dos prazos que a Receita sempre prorroga. A esta prorrogação, cada um responde dilatando o próprio prazo também. O anedotário se reduz à questão de se saber quantas vezes mais o prazo será modificado a cada ano. O Governo Federal, tanto quanto os estaduais e municipais (disparates sobre taxamentos de IPVA que mudam de um dia para outro, mudança de prazos...) dão péssimo exemplo no trato com o tempo: quando se fala seriamente de plano, nada mais elementar do que cumprir prazos: as ações tem de ocorrer no tempo previsto. É contra a idéia de plano burlar prazos sistematicamente. Além de disseminar o equívoco, a máquina do governo ainda pode causar danos a quem cumprir prazos. Em vários momentos, já se presenciou à redução de impostos a pagar em IPTU e IPVA; em outras palavras, o cidadão que paga seus impostos tão logo estes têm suas quantias publicadas nos jornais, corre o grande risco de ser prejudicado, pois em vários momentos históricos houve redução de taxas depois da publicação... **No Brasil é-se punido por cumprir prazos** - lembre-se que os trâmites de recuperação do dinheiro pago indevidamente possui uma tal burocracia, que chega a representar uma se-

gunda punição pelo mesmo ato de ser bom cidadão! Do lado empresarial, que representa todo sustentáculo econômico da nação, vê-se muito mais amiúde que as trapalhadas do governo, denotando incapacidade de gerência, impedem os próprios empresários de se programarem, com desastrosas conseqüências à Economia. O governo faz e desfaz. **No Brasil não existe a menor consciência de se planejar a médio e longo prazos**. Qualquer cidadão comum sabe que o governo, que deveria tutelar o planejamento, é o primeiro a burlar normas, planos, leis. Não há plano possível nestas condições. A cidade apresenta uma leitura transparente das transgressões do governo: os ônibus avançam e param nas faixas de pedestres muito à vontade; A Polícia Militar está junto com os que se excedem em velocidade; suas viaturas circulam livremente sobre calçadas.; A figura do fiscal corrupto, disseminada por todo Brasil, é mais um indicador que mostra o tempo todo para o cidadão que plano é coisa secundária ou mesmo ridícula.

Estes exemplos foram casualmente citados. Poderiam ter sido outros, infinitos outros. Mas o que interessa é apenas demonstrar a inépcia que cria no cidadão não só o descrédito no Governo como um todo, como a própria descrença no planejamento. É só isto que o cidadão comum tem de experiência com o planejamento! Cria-se uma flexibilidade em torno da idéia de plano, que por força de associações com outros tipos de plano, acaba nutrindo o sentimento de que se deve **dar um jeitinho** mesmo que isto possa comprometer uma certa postura em relação às metas. Os incompetentes não só não sabem fazer planos como não deixam aqueles que sabem, faze-lo. Nisto tudo fica o cidadão com ampla experiência na vivência do não-plano, ignorando o que possa ser o inverso deste procedimento. Esta situação é válida para os três níveis de governo e inúmeros segmentos da vida privada.

A BUROCRACIA

Por mais que esta prática seja odiada, ela não consegue ser totalmente abolida em sociedades complexas, como a urbano-industrial. A dúvida que se coloca enquanto diversidade política, é **a forma como ela tem se manifestado no Brasil**. Aqui, os abusos ultrapassam os limites da tolerância a ponto de o próprio governo ter inventado Secretarias de desburocratização. Em suas formas aberrantes, ela é um artifício de manutenção de uma certa forma de poder, um entrave planejado para valorização do acesso a determina-

dos bens ou serviços, servindo igualmente para legitimar falcaturas e empreguismo. O plano prevê burocracias mas não estas que vemos. **Elas tem de ser reduzidas ao mínimo indispensável**, seus canais tem de ser simplificados e em muitos casos totalmente abolidos. Isto é possível. Numa forma superior de cidadania (ou civilização) ela tem de ser grandemente substituída pela responsabilidade. A figura do despachante, termo que em muitas línguas não tem tradução, parece ser uma instituição senão brasileira, pelo menos ligadas a configurações onde o poder cria barreiras propositais. Hoje em dia, apenas algumas instituições brasileiras conseguiram eliminar a intermediação deste personagem,

planejando a acessibilidade de forma simples. Em muitos países os burocratas conseguiram pelo menos serem eficazes, enquanto que ainda inventamos fórmulas e mais fórmulas que dissimulam os motivos mais excusos ou a incompetência pura e simples. Concebida do jeito que é, ela só serve para gerar antipatias por parte do público, que, desconhecendo burocracias que podem facilitar sua vida, partem categoricamente para seu repúdio. Ou ainda, o que é comum, maquinam formas de burlar a Lei através da própria burocracia. Alimentá-la como tal constitui um revés para o plano, já que sedimenta condutas em detrimento do processo.

RESUMÉ

Quelques facteurs politiques se montrent des mauvais heritages, des vraies pierres d'achoppement à la planification. Nous avons une histoire, où les moments de planification, isolés dans le temps et dans l'espace n'arrivent pas à se constituer en processus. Le "déjà décidé" entre gouvernement et les grandes compagnies de travaux représente un des plus grands obstacles à l'idée de plan. Le plan n'est que rarement légitimé par une entente préalable et par l'accord du pouvoir législatif. La structure du pouvoir est telle que ne permet pas au à l'homme du peuple l'exercice de sa citoyenneté. Il doit alors s'utiliser du "jeitinho" bresilien pour dribler les

situations-problème qui pourraient être résolues de façon légitime. En outre, le gouvernement fonctionne, fréquemment, comme un mauvais maître, dans le sens où lui-même est un agent de la subvertion du plan. La bureaucratie qu'il crée sert plutôt pour le légitimer au pouvoir que pour servir à la population. La vie publique, organisée en entités administratives insuffisamment équipées pour faire face à la vie moderne, produit des situations critiques, dont les solutions doivent tenir en compte les attributs du pouvoir et le rapport planification-budget.