

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

RODRIGO FARIA GONÇALVES IACOVINI

PLANOS DIRETORES E IDEOLOGIA NUMA SOCIEDADE DE ELITE SOB A
LÓGICA DA ACUMULAÇÃO ENTRAVADA

Monografia de conclusão da disciplina “O mercado e o Estado na organização da produção capitalista” do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

SÃO PAULO

2010

1. INTRODUÇÃO

Os Planos Diretores adquiriram, desde o advento da Constituição Federal (art. 182), status legal de “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Entretanto a definição e a concretização das políticas urbanas, através dos investimentos que estruturam o território, têm passado ao largo das definições contidas em tais planos, chegando a, por vezes, contrariá-lo.

Tal constatação põe em xeque a validade da elaboração de Planos Diretores e traz a necessidade de se colocar em questão a real função que eles têm exercido na sociedade brasileira. A presente monografia objetiva precisamente compreender qual o lugar ocupado pelos Planos Diretores dentro da ideologia numa sociedade de elite que se funda na lógica da acumulação entravada.

Para tanto, iniciar-se-á por um breve esboço da estrutura social da qual emergem estes Planos, tomando-se como referência para a interpretação desta o pensamento de Deák (1999). No momento seguinte, analisa-se brevemente, baseado em Chauí (2008), a ideologia como poderoso instrumento de manutenção desta ordem social, econômica e política estabelecida. Por fim, busca-se identificar, dentro deste cenário e no tocante à produção do espaço urbano, onde se situam os Planos Diretores e demonstrar que exercem uma função preponderantemente ideológica.

2. SOCIEDADE DE ELITE SOB A LÓGICA DA ACUMULAÇÃO ENTRAVIDA

Para que seja possível descobrir a função exercida pelos Planos Diretores na atualidade, faz-se necessário, primeiramente, conhecer o princípio organizador da sociedade, ou seja, identificar os mecanismos do processo de reprodução social vigentes no Brasil.

Com este intuito, adotar-se-á como referencial teórico a interpretação proposta por Deák(1999, p. 29), segundo o qual “a exploração da dialética da sociedade brasileira exige conceitos novos, correspondentes à especificidade do processo em questão, tais como acumulação entravada como distinta tanto da exploração colonial quanto da acumulação capitalista em geral e expatriação do excedente como distinta de “produção para a exportação” ou “troca desigual”.

As raízes deste processo, que forja uma sociedade de elite sustentada pela lógica da acumulação entravada com a expatriação do excedente, poderiam ser encontradas na sociedade colonial, que nasceu e se reproduziu baseada no sistema de exploração da colônia pela metrópole. Nesta mecânica, a produção da colônia era voltada prioritariamente para a produção de excedente a ser enviado à metrópole. Para que este excedente continuasse a existir, fazia-se necessária, contraditoriamente, que uma parcela da produção fosse destinada para a reprodução social da colônia. Vivia-se, portanto, uma permanente tensão entre a necessidade de a metrópole obter o máximo de

excedentes possível e de a colônia igualmente necessitar uma parcela do excedente produzido para a sua reprodução social.

À metrópole cabia, diante desse conflito, encontrar meios de garantir seu controle sobre a colônia e a supremacia dos seus interesses. Várias formas foram utilizadas para isso: a manutenção da fragmentação do território colonial (onde cada fragmento deste tem uma ligação maior com a metrópole do que com os outros fragmentos); as instituições eram externas à colônia, sendo mantidas pela e em favor da metrópole; leis que determinavam a proibição/fechamento de estabelecimentos industriais na colônia; intervenções militares, que se fizeram necessárias em diversos casos (conquanto Portugal pouco utilizasse este meio, em função de sua própria fraqueza); e, até mesmo, a imposição da diminuição da reprodução local, o que, conseqüentemente, acabava por diminuir também o excedente expatriado.

Foi esta última a escolha de Portugal e foi sob esta lógica que se construiu a sociedade colonial brasileira, cuja classe dominante cristalizou seu império exatamente sobre esta mecânica de expatriação do excedente às custas da acumulação interna, essencial para uma ampla reprodução local. Diferentemente da sociedade burguesa, cujo princípio organizador é a primazia da expansão do mercado; a sociedade de elite organiza-se, a qualquer custo, em função da manutenção dos privilégios desta elite.

Resta óbvio, a partir disso, o comportamento que esta classe teria em qualquer circunstância que pudesse eventualmente ameaçar tal mecânica: lutar pela sua manutenção. Um grande exemplo disso é o processo de Independência do Brasil, marco na gênese do Estado Brasileiro.

Em função do fracasso de Portugal em prover até mesmo o aparato institucional necessário à manutenção desta estrutura colonial e prevendo a inevitabilidade de tal acontecimento, a elite assume a liderança do movimento pela independência. Sua intenção, contudo, não estava centrada em romper os laços com a metrópole e eliminar os entraves econômicos por ela impostos, comportamento esperado em processos de independência. Seu objetivo, em verdade, era, tão somente, garantir que este processo acarretasse um mínimo de transformações. A estrutura produtiva e sua mecânica, sobre as quais assentava sua dominação, deveriam permanecer intactas. “Na história em pé, a sociedade colonial forjada por forças externas (da metrópole) constituiu, na Independência, as condições de sua reprodução por suas próprias forças. A base institucional dessa reprodução é o Estado, criado precisamente para esse fim. Sua base de produção material é a acumulação entravada, que determina sua evolução futura (DEÁK, 1999, p. 29-30)”.

A mudança promovida, para que tudo permanecesse como antes, ocorreu na forma de expatriação do excedente encontrada. Anteriormente a remessa ocorria através do envio de excedente da produção para a metrópole, tendo sido substituída, primeiramente, pelo pagamento de uma dívida externa. Não de qualquer dívida externa contraída pelo e para o Brasil, mas aquela que Portugal possuía à época com a Inglaterra.

O absurdo é tamanho que merece ser destacado: o Estado Brasileiro já nasce endividado pela assunção, perante a Inglaterra, dos compromissos estabelecidos anteriormente por sua antiga metrópole, Portugal. Isto era, sem sombra de dúvidas, a primeira reprodução do modelo de desenvolvimento econômico que predominaria no país pelos séculos seguintes.

Este modelo caracteriza-se, segundo Deák (1999, p. 31-33), pela dialética da acumulação entravada. Nesta, “uma parte substancial do excedente é continuamente retirada e enviada além das fronteiras em vez de ser incorporada à reprodução ampliada. No entanto, ainda assim há uma certa acumulação (correspondente à parte não-expatriada do excedente), sendo esta última uma condição da expansão do excedente expatriável, ou seja, imposta pelo próprio princípio de maximização do excedente expatriado (...)”.

Tal expatriação de excedentes sustenta-se sobre: o serviço da dívida externa, nascido, como demonstrado acima, junto com o Estado Brasileiro; a remessa de lucros para o exterior, que ocorre em função da forte presença de capital estrangeiro instalado em diversos setores do país; e também a conta de serviços, pois há vários destes, essenciais para a inserção do Brasil no mercado internacional, que inexistem aqui, como seguradoras de importação e exportação, fretes de mercadorias importadas e exportadas, etc.

Assim, ao longo dos anos, desdobram-se instrumentos de entravamento à acumulação. Na área de finanças, os juros altíssimos e ausência de crédito a longo prazo. Nos setores-chaves da produção industrial, uma crônica atrofia do chamado Departamento I, relacionado à produção de maquinário para toda a produção industrial, cujo controle geralmente é entregue ao capital estrangeiro ou fica a cargo do Estado, o que, conquanto seja uma tendência ao desenvolvimento nacional, não gera o desenvolvimento de uma burguesia em torno desta produção.

Se num primeiro momento tal situação (o impedimento proposital do livre desenvolvimento da economia do país) pode parecer ilógica, deve-se

lembrar que “a acumulação desimpedida no mercado interno tanto requereria quanto induziria o pleno desenvolvimento das forças produtivas e, em particular, o fortalecimento da burguesia, que em última instância acabaria por desafiar a dominação da elite enquanto classe. Por essa razão ela é impedida a todo custo (...)”(DEÁK, 1999, p. 31-33). Todo e qualquer instrumento, portanto, é pouco para a manutenção de privilégios e da dominação de classe, como será visto a seguir.

3. IDEOLOGIA ENQUANTO INSTRUMENTO A FAVOR DA DOMINAÇÃO

Não se pode esquecer que uma sociedade não é composta única e exclusivamente pela elite. Sua luta pela manutenção de seus privilégios já pressupõe a própria existência de outras classes, as quais estariam impossibilitadas de desfrutar tais regalias e sofreriam com os baixos níveis de reprodução social brasileira, decorrentes da enorme expatriação de excedentes.

Embora existam movimentos contestatórios a este processo, e isto não pode nunca ser desprezado, há uma generalizada passividade destas outras classes mediante tal espoliação. Isto ocorre porque a dominação exercida pela elite é mascarada através da ideologia.

De acordo com Chauí (2008, P. 113), “a ideologia é um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações (idéias e valores) e de normas ou regras (de conduta) que indicam e prescrevem aos membros da

sociedade o que devem pensar e como devem pensar, o que devem valorizar e como devem valorizar, o que devem sentir e como devem sentir, o que devem fazer e como devem fazer. Ela é, portanto, um corpo explicativo (representações) e prático (normas, regras, preceitos) de caráter prescritivo, normativo, regulador, cuja função é dar aos membros de uma sociedade dividida em classes uma explicação racional para as diferenças sociais, políticas e culturais, sem jamais atribuir tais diferenças à divisão da sociedade em classes a partir das divisões na esfera de produção. Pelo contrário, a função da ideologia é a de apagar as diferenças como de classes e fornecer aos membros da sociedade o sentimento da identidade social, encontrando certos referenciais identificadores de todos e para todos (...).”

Desta forma, os entraves colocados à acumulação são tratados ideologicamente como algo natural, e até mesmo como necessários. Este é o caso, por exemplo, do endividamento externo do Brasil e do “entreguismo” de setores estratégicos ao capital estrangeiro. Propagados por muitos como essenciais ao crescimento do país, são estes, como dito anteriormente, verdadeiros instrumentos de expatriação do excedente, embora isso não seja de conhecimento da ampla maioria da população.

Um aspecto importante a ser destacado é o fato de que a ideologia não é imutável. Ao contrário, ela está constantemente em transformação, acompanhando sempre as mudanças que ocorrem nas estruturas sociais, econômicas e políticas. Chauí (2008, p. 118), apoiando-se em Louis Althusser, diz que é perceptível a existência de uma “contemporaneidade” entre a ideologia e a estrutura de uma sociedade ou de uma “correspondência temporal entre a estrutura social e as idéias ideológicas”.

Da mesma forma entende Deák(2010) quando discorre acerca da periodização do capitalismo. Para cada diferente estágio de desenvolvimento deste existiria uma diferente forma ideológica associada.

O primeiro destes estágios seria o extensivo, no qual “a expansão da forma-mercadoria procede relativamente desimpedida, predominantemente mediante a extensão da produção de mercadorias às custas de formas não-capitalistas de produção” (DEÁK, 1999, p. 31). A este estágio, cuja dinâmica de expansão do assalariamento prescinde de boas condições urbanas de reprodução da força-trabalho em função de uma inesgotável fonte de trabalhadores, corresponderia a ideologia liberal, fundada na idéia de que a condução *individual* dos destinos será regulada por uma mão invisível que levará ao *bem-comum*.

Com o esgotamento deste, advém o estágio intensivo, no qual “a expansão da produção fica restrita essencialmente ao aumento da produtividade do trabalho” (DEÁK, 1999, p. 31). Os requisitos de evolução técnica e o esgotamento do enorme contingente de trabalhadores impuseram que se melhorassem as condições de reprodução da força de trabalho, instaurando-se o Estado de Bem Estar Social e a ideologia da socialdemocracia. Nesta, ao interesse individual se sobrepõe o *interesse coletivo* e a ação do Estado é direcionada de maneira *racional* à persecução deste. A gênese do Planejamento Urbano ocorre exatamente nesse período, posto que o Estado foi chamado a melhorar as condições de vida urbana. Deve-se ressaltar que o caso brasileiro é peculiar, pois não se instaurou aqui um Estado de Bem Estar Social, tendo ficado restrito a um Estado Desenvolvimentista.

A forma ideológica correspondente ao Capitalismo Contemporâneo, caracterizado por um cenário de crise em função da expansão da intervenção do Estado, de superprodução e de endividamento, é o neoliberalismo. Neste contexto, difunde-se “o discurso que enfatiza maior atuação do mercado, diminuição do papel do Estado na economia, e ampla desregulamentação e privatização de setores produtivos e da infra-estrutura social” (SCHIFFER, 2006, p. 02).

Para alcançar seu objetivo em cada um desses períodos, as ideologias utilizam-se de recursos diversos, os quais variam de acordo com a forma de espoliação ou a face da dominação que pretendem camuflar. Como será visto a seguir, isto também ocorre quando se trata da dominação do processo de produção da cidade pela elite através da segregação urbana.

4. PLANOS DIRETORES E IDEOLOGIA

O espaço urbano, enquanto produto das relações sociais, econômicas e políticas vigentes na sociedade, reproduz as mesmas desigualdades existentes nesta.

Por outro lado, constitui-se o espaço urbano, também, em condição de reprodução das relações desiguais estabelecidas na sociedade, tendo em vista que a segregação sócio-espacial encontrada no espaço urbano é um elemento chave para a sustentação desse mesmo sistema. Isto é confirmado por Villaça (2001, p. 150) quando enuncia que “a segregação [urbana] é um

processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço”.

Além do controle sobre a atuação do mercado e do Estado, a classe dominante alcança isso através do controle da ideologia, constituindo os Planos Diretores recursos importantes e largamente utilizados por esta, principalmente a partir da difusão do racionalismo trazido pela ideologia da socialdemocracia.

Ao analisar a evolução do planejamento urbano no Brasil, Villaça (1999, p. 182) afirma que “somente entendida enquanto ideologia é possível compreender a produção e principalmente a reprodução, no Brasil nos últimos 50 anos, do planejamento urbano, cristalizado na figura do plano diretor”.

Ao analisar os efeitos da Globalização e do Neoliberalismo sobre as políticas urbanas de países capitalistas periféricos e sobre a função dos Planos Urbanísticos, Maricato (2009, p. 14) aproxima-se também desta conclusão “não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades periféricas apresentam problemas graves. Mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras municipais, seguindo interesses tradicionais que comandam a política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O “plano-discurso” cumpre um papel ideológico e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos”.

Apesar disto, ainda é ampla e ideologicamente difundido na população e em gestores municipais a idéia de que seria exatamente a falta de planejamento urbano que estaria na raiz de todos os problemas das cidades brasileiras.

Em função disso e da obrigatoriedade imposta pela Constituição Federal (art. 182) e pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), tem ocorrido mais uma grande onda de elaboração de Planos Diretores, desta vez denominados “Planos Diretores Participativos”.

Tais planos expressam uma tentativa do conjunto dos movimentos em prol da reforma urbana de, a partir da imposição trazida pela Constituição de 1988, criar um novo paradigma para o planejamento urbano que fosse democrático, inclusivo e sustentável. Percebia-se esta esperança em Ribeiro e Cardoso(1990, p. 78) “tal planejamento politizado pressupõe uma nova concepção de plano e de gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos. Para tanto, é fundamental partirmos de um quadro de referências que coloque a cidade como palco e objeto de conflitos no centro do ‘diagnóstico dos problemas urbanos’ e da formulação das ‘diretrizes de desenvolvimento urbano’. O plano constituir-se-á no mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade”.

Quase vinte anos depois (em 2007), levantamento feito pelo Ministério das Cidades demonstrou que, dentre os municípios em situação de obrigatoriedade, aproximadamente 92,5% concluíram ou estavam em processo de finalização dos seus Planos. Dentre estes é possível, até mesmo, constatar a existência de Planos Diretores elaborados com ampla participação popular e que contém diversas diretrizes, objetivos, metas e instrumentos para orientar o desenvolvimento da cidade e o cumprimento da função social da propriedade,

como vêm demonstrando as análises da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação de Planos Diretores Participativos¹.

Isto não tem significado, contudo, uma melhora nos parâmetros de qualidade de vida e de democratização do espaço urbano, posto que “os planos não são elaborados para serem levados a sério. São cortina de fumaça para tentar ocultar o fracasso da elite dominante em resolver os problemas urbanos” (VILLAÇA, 2005, p. 21).

Desta forma, o Plano, amplamente discutido e arduamente consensuado, muitas vezes resta inutilizado em alguma gaveta da administração municipal, passando as definições acerca das políticas urbanas ao largo de suas determinações.

Um exemplo disto pode ser encontrado em São Paulo no projeto de duplicação da Marginal Tietê, não prevista pelo Plano Diretor Estratégico (2002) e que tem gerado grandes polêmicas. Tal obra, além de contrariar o Plano, evidentemente privilegia o transporte individual em detrimento do transporte coletivo, favorecendo a elite motorizada. Além disto, insere-se num contexto mais amplo de incentivo à compra e utilização de automóveis, o que favorece unicamente à indústria automobilística, cujos lucros conformam uma boa parcela de excedentes expatriados do país.

¹ Fruto de parceria entre o Ministério das Cidades e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), a Rede foi criada com os objetivos de mobilizar atores sociais e pesquisadores para a avaliação do conteúdo dos Planos Diretores Participativos elaborados, com vistas a subsidiar estratégias locais de capacitação para a implementação dos PDP's; e de trazer o conhecimento técnico especializado dos pesquisadores para um esforço unificado de avaliação, em conjunto com os atores sociais, do estado da arte do planejamento urbano local, no Brasil, através dos planos diretores aprovados nos municípios brasileiros.

Com este singelo exemplo, percebe-se que, mais uma vez, o distanciamento entre o planejamento-discurso, representado pelos Planos Diretores Participativos, e o planejamento-prática, representado pela intervenção concreta do Estado. Tal distanciamento é essencial para a manutenção dos interesses da elite e da dialética da acumulação entravada.

Além disso, fica evidente a função ideológica que, assim como os outros, também os Planos Diretores Participativos cumprem, ocultando o processo de dominação exercido pela elite através da segregação urbana. Embora tenha sido modificada sua metodologia de elaboração para que a população fosse incluída no processo, estes continuam a ter pouco ou nenhum efeito prático sobre a realidade das cidades, tendo em vista que não são aplicados pelos governos municipais. Na realidade, “as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos ao longo de sua história foram estratégias dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação” (VILLAÇA, 1999, p 182).

Não se está, com isso, querendo dizer que toda atividade de planejamento urbano estará sempre fadada a exercer um papel meramente ideológico. As possibilidades são infinitas. Para que se transcenda a isso, todavia, é essencial que se faça a *crítica da ideologia*, “que consiste em preencher as lacunas e os silêncios do pensamento e discurso ideológicos, obrigando-os a dizer tudo que não está dito, pois dessa maneira a lógica da ideologia se desfaz e se desmancha, deixando ver o que estava escondido e

assegurava a exploração econômica, a desigualdade social, a dominação política e a exclusão cultural” (CHAUÍ, 2008, p. 123).

Importa, portanto, em desnudar o quão comprometido com os interesses da elite está o atual processo de produção do espaço urbano. Perpassa, como faz Schiffer (2006, p. 08), pela denúncia da forma com que diversos instrumentos (operação urbana consorciada, p. ex.) e ações, de cunho neoliberal, implementados pelo Estado enquadram-se na lógica da acumulação entravada. Pressupõe, por fim, a denúncia da função ideológica exercida há várias décadas pelos Planos Diretores para que, num momento seguinte, seja possível uma completa e radical revisão deste instrumento.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHAUÍ, M. O que é ideologia. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

DEÁK, C & SCHIFFER, S (Orgs.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp/ Fupam, 1999.

DEÁK, C. Nota de Aula sobre “Capitalismo, acumulação entravada e produção do espaço”. Disponível em <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/1disc/a1-K-ace-sp/13-estag-dv-ideolog/index.html>. Acesso em 31 de julho de 2010.

MARICATO, E. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. In: Revista VeraCidade, Ano IV, n. 4. Mar. 2009.

RIBEIRO, L. C. de Q; CARDOSO, A. L. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: GRAZIA, G. de. (Org.) Plano Diretor – Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

SCHIFFER, S. R. Novos instrumentos de gestão urbana: entre as transformações socioeconômicas e a participação de organizações sociais. Sevilha, 2006. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/AUP840/2bib/index.html>. Acesso em 05 de mai. de 2010.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil in Deák, C & Schiffer, S (Orgs.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp/ Fupam, 1999.

_____. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br>>. Acesso em 01 de fev. de 2010.

_____. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Lincoln Institute/FAPESP/Studio Nobel, 2001.