

CADERNOS IPPUR

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Editor

Pedro Abramo

Editor Adjunto

Carlos B. Vainer

Conselho Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro

Fania Fridman

Hermes Magalhães Tavares

Pedro Abramo

Rosélia Perissé Piquet

Conselho Científico

Aldo Paviani (UNB)

Bertha Becker (UFRJ)

Celso Lamparelli (USP)

Inaiá Carvalho (UFBA)

Leonardo Guimarães (FIJN)

Lícia do Prado Valladares (IUPERJ)

Maria Brandão (UFBA)

Maurício de Almeida Abreu (UFRJ)

Milton Santos (USP) *in memoriam*

Neide Patarra (UNICAMP)

Roberto Smith (UFCE)

Tânia Bacelar de Araújo (UFPE)

Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

O **CADERNOS IPPUR** é um periódico semestral, editado desde 1986 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Dirige-se ao público acadêmico interdisciplinar formado por professores, pesquisadores e estudantes interessados na compreensão dos objetos, escalas, atores e práticas da intervenção pública nas dimensões espaciais, territoriais e ambientais do desenvolvimento econômico-social. É dirigido por um Conselho Editorial composto por professores do IPPUR e tem como instância de consulta um Conselho Científico integrado por destacadas personalidades da pesquisa urbana e regional do Brasil. Acolhe e seleciona artigos escritos por membros da comunidade científica em geral, baseando-se em pareceres solicitados a dois consultores, um deles obrigatoriamente externo ao corpo docente do IPPUR. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a opinião do corpo de professores do IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (21) 2598-1676
Fax: (21) 2598-1923
E-mail: cadernos@ippur.ufrj.br
<http://www.ippur.ufrj.br>

CADERNOS IPPUR

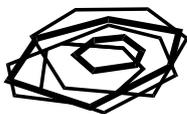
**Ano XIX, Nºs 1 e 2
Jan-Dez 2005**

Indexado na Library of Congress (E.U.A.)
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1986 –

Irregular.
Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ
ISSN 0103-1988

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamento regional – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.



IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal
do Rio de Janeiro

Apoio



EDITORIAL

apresentação do editor brasileiro

O número dos *Cadernos IPPUR* que os leitores têm em suas mãos é um desses presentes de magos ou reis; um presente que após percorrer mares, desertos, florestas, cidades agitadas e tranquilas, povoados ribeirinhos e perdidos nos picos do mundo, chega como um tesouro; um presente que, ao girar o mundo, foi adquirindo suas cores, seus odores e, no nosso caso de acadêmicos e interessados nos temas do urbano e do regional, suas idéias. Sim, leitor, convido-o a abrir este número especial dos *Cadernos IPPUR* como se abre um tesouro; com a curiosidade da descoberta do desconhecido, com a avidez de quem conhece e deseja conhecer mais. Leitor, convido-o a dar uma volta por esse planeta pelas mãos de nossos pares distribuídos pelo mundo e reunidos pelas visíveis e generosas mãos de Bruce Stiffel e Vanessa Watson, que editaram e coordenaram o material que deu origem aos *Diálogos* que publicamos neste número especial. Obrigado Bruce, obrigado Vanessa por esse trabalho do relojoeiro suíço, que, com precisão e paciência, monta uma máquina que permite o diálogo dos tempos com os espaços. Também devemos agradecer a confiança do GPEAN (Global Planning Education Association Network), que tomou a iniciativa de promover os *Dialogues*, da ANPUR (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional), que detém os direitos em língua portuguesa, e dos editores, que nos deram a autorização para este número especial, e, evidentemente, dos autores.

Nesse percurso de trazer os *Diálogos* para os *Cadernos IPPUR*, contamos com o apoio decisivo do Prof. Carlos B. Vainer, Diretor do IPPUR, que nos apresentou o projeto de publicação com a esperança de contribuir para um diálogo mais abrangente e transformador da nossa realidade; e que, dadas as dificuldades para preparar este número especial, nos apoiou também como editor adjunto. Cabe agora ao leitor, no silêncio da leitura individual ou na polifonia de uma leitura em voz alta e coletiva, dialogar com os autores deste número especial...

PREFÁCIO

para a edição brasileira

A decisão da ANPUR de lançar o primeiro volume dos *Diálogos em Planejamento Urbano e Regional* como edição especial dos *Cadernos IPPUR* é um mais do que bem-vindo marco no processo de cooperação global entre escolas de planejamento urbano. A concepção dos *Diálogos em Planejamento Urbano e Regional* surgiu de uma conversa entre dez representantes de associações de escolas de planejamento em Xangai em 2001. O que eles buscavam era permitir que os planejadores urbanos dos mais diversos países e idiomas tivessem acesso mais facilmente aos resultados das pesquisas realizadas no exterior, para que daí surgisse uma maior integração e enriquecimento de seus trabalhos. Os artigos foram escolhidos por cada uma das nove associações integrantes da Global Planning Education Association Network (GPEAN) e então selecionados por um comitê editorial internacional. O volume inaugural em língua inglesa foi publicado pela Routledge (Taylor and Francis Group) em 2005, dando início a uma série bienal que estará disponível em edições impressas e digitais. O que se planejava, desde o início, era a publicação de edições traduzidas em outros idiomas. Este volume, apresentando o conteúdo de *Diálogos 1* em português, representa a primeira dessas traduções a ser publicada.

A produção do conhecimento na área de planejamento urbano e regional tem sido limitada pela existência das diferentes fronteiras nacionais e lingüísticas. Considerações de ordem legal, institucional e cultural têm sido freqüentemente subestimadas nessa área porque o grau de sua variação no interior de nações individuais costuma ser relativamente limitado. Esforços no sentido da promoção de intercâmbio de idéias entre planejadores, acelerados na década passada e evidenciados pelo primeiro Congresso Mundial de Escolas de Planejamento, realizado em Xangai em 2001, sugerem que o valor potencial da comparação entre os diferentes trabalhos é bastante significativo. Ao mesmo tempo, o idioma e os custos na obtenção das publicações estrangeiras limitam o acesso ao conhecimento produzido em outros lugares do mundo. A série *Dialogues* busca oferecer uma amostra dos melhores trabalhos produzidos em cada uma das comunidades de planejadores do planeta para acadêmicos de outras comunidades. Se argumentamos que essa pequena amostra de artigos pode contribuir tanto, é porque acreditamos que o nível atual de acesso e diálogo internacional é tal que uma série de livros apresentando parte do que de melhor foi produzido na área de planejamento em cada uma das comunidades contribuirá, decisivamente, para a sugestão de modelos e oferta de novos recursos aos acadêmicos.

Os artigos foram selecionados por cada associação de escolas de planejamento através de comitês editoriais. As formas de escolha variaram nas diferentes associações, algumas delas indicando os melhores artigos em determinados periódicos, outras acatando sugestões de membros de suas diretorias. Após essa etapa, o comitê editorial do GPEAN reviu todos os artigos submetidos pelas associações e escolheu aqueles que seriam incluídos nesse livro. O objetivo foi selecionar exemplos do que melhor se produziu na área de planejamento urbano e regional, incluindo artigos de cada um dos continentes. Aqui você não encontrará visões consensuais, seja em âmbito nacional ou regional, a respeito de questões do planejamento. Pelo contrário, os artigos aqui incluídos ilustram as preocupações e o discurso das comunidades de planejadores do mundo todo. Eles proporcionam uma rápida incursão nas teorias e métodos utilizados por acadêmicos da área de planejamento em todo o mundo e, nesse sentido, são representativos de fontes que poderão estimular explorações futuras.

O GPEAN, de uma forma geral, e o projeto *Diálogos*, especificamente, beneficiaram-se do incansável apoio da ANPUR. Carlos Vainer, Geraldo Costa, Cristina Leme, Heloisa Costa e Ana Fernandes representaram a ANPUR no GPEAN, enquanto Marco Gomes representou a ANPUR no Comitê Editorial Internacional dos *Diálogos 1*. Esses representantes refletiram o grande entusiasmo da diretoria da ANPUR para a promoção da cooperação internacional entre escolas de planejamento, cujo início remonta à metade dos anos 90 e que envolveu diversas pessoas. Desde que se tomou a decisão de lançar uma edição em português dos *Diálogos 1*, o projeto se beneficiou das inexauríveis energias de Pedro Abramo e Andrea Pulici. Somos gratos a eles, ao Comitê Editorial dos *Cadernos IPPUR* e aos colegas brasileiros (bem como aos outros falantes de português) que utilizarão esse trabalho e que, assim, nos levarão um passo adiante no sentido do estabelecimento de um diálogo rico dos planejadores e acadêmicos da área através das fronteiras internacionais.

Bruce Stiffler
Vanessa Watson

CADERNOS IPPUR

Ano XIX, Nºs 1 e 2
Jan-Dez 2005

SUMÁRIO

COLABORARAM NESTE NÚMERO

Bruce Stiftel

Vanessa Watson

SECRETÁRIO

João Carlos de Paula Freire

TRADUÇÃO

Sônia Schwartz

REVISÃO DA TRADUÇÃO E REVISÃO TÉCNICA

André Dumans Guedes

PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Claudio Cesar Santoro

CAPA

André Dorigo

Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Foto da direita:

Foto da esquerda:

Diálogos em Planejamento Urbano e Regional, 9

Prefácio, 13

Artigos, 15

Bruce Stiftel, Vanessa Watson, 17

Introdução: A construção da integração global das Escolas de Planejamento

Jill Grant, 17

Uso misto na teoria e na prática: a experiência canadense com a implantação de um princípio de planejamento

Glen Searle, 17

Legado incerto: os estádios olímpicos de Sydney

Paul M. Dolman, Andrew Lovett, Tim O'Riordan, Dick Cobb, 17

Projetando paisagens holísticas

Jiantao Zhang, 17

Gestão da renovação e preservação urbana na China: o caso de Xangai

Karen Umemoto, 17

Caminhando com sapatos alheios: desafios epistemológicos no planejamento participativo

Scott A. Bollens, 17

Planejamento urbano e conflito intergruppal: confrontando um interesse público dividido

Tazim B. Jamal, Stanley M. Stein, Thomas L. Harper, 17

Além de rótulos: planejamento pragmático em conflitos de turismo ambiental com várias partes interessadas

Vanessa Watson, 17

A utilidade das teorias normativas de planejamento no contexto da África subsaariana

Leonie Sandercock, 17

Debatendo o preconceito: a importância das histórias e de sua narração na prática do planejamento

Raine Mäntysalo, 17

Dilemas na Teoria Crítica do Planejamento

Diálogos em Planejamento Urbano e Regional 1

Diálogos em Planejamento Urbano e Regional oferece uma seleção dos melhores estudos em planejamento urbano de cada uma das associações de escolas de planejamento do mundo. Os artigos premiados apresentados aqui ilustram as preocupações e o discurso da comunidade de estudiosos do planejamento e fornecem uma mirada na teoria e prática do planejamento por acadêmicos ao redor do mundo. Todos aqueles interessados em planejamento urbano e regional acharão esta coleção valiosa por abrir novos caminhos para a pesquisa e o debate.

Contextualizados pelo capítulo introdutório escrito pelos editores, estes artigos debruçam-se sobre questões locais, mas refletem também três problemáticas internacionais: a primeira, a relação entre planejamento e economia, é discutida em situações que vão desde usos mistos do solo urbano no Canadá, passando pelos estádios olímpicos em Sydney, até os efeitos das forças de mercado no espaço urbano em Buenos Aires. Questões relacionadas ao meio ambiente e conservação, a segunda problemática, são levantadas em artigos sobre a biodiversidade na Grã-Bretanha; as dificuldades em equilibrar conservação e regeneração em Xangai; e os efeitos do zoneamento ecológico-econômico na Amazônia brasileira. A terceira problemática, a natureza do processo de planejamento e tomada de decisão, é levantada através da participação e comunicação em Belfast, Jerusalém, Johannesburgo e Canadá; através da aplicação da teoria normativa do planejamento à África; e através do uso da narração de histórias como meio de alcançar o entendimento mútuo. O capítulo final questiona a habilidade da Teoria Crítica do Planejamento em reconhecer a presença do poder no processo de planejamento.

Este livro é publicado em associação com a Global Planning Education Association Network (GPEAN) e as nove associações de escolas de planejamento que ela representa, que selecionaram estes artigos com base em concursos regionais.

Editores: **Bruce Stiffl** é professor de planejamento urbano e regional na Universidade do Estado da Flórida, EUA. **Vanessa Watson** é professora do Programa de Planejamento Urbano e Regional e vice-diretora da Escola de Arquitetura, Planejamento e Geomática da Universidade de Cape Town, África do Sul.

Colaboradores: Henri Acsehrad, Scott A. Bollens, Dick Cobb, Paul M. Dolman, Leonardo Fernández, Jill Grant, Thomas L. Harper, Tazim B. Jamal, Juan D. Lombardo, Andrew Lovett, Raine Mäntysalo, Tim O'Riordan, Leonie Sandercock, Glen Searle, Stanley M. Stein, Bruce Stiffl, Karen Umemoto, Mercedes DiVirgilio, Vanessa Watson e Jiantao Zhang.

Diálogos em Planejamento Urbano e Regional

Artigos premiados pelas Associações de Escolas de Planejamento mundiais

Esta série bienal é publicada em associação com a Global Planning Education Association Network (GPEAN). Os nove membros da GPEAN são:

- a Association of African Planning Schools (AAPS)
- a Association of Collegiate Schools of Planning (ACSP), nos EUA
- a Association of Canadian University Planning Programs (ACUPP)
- a Association of European Schools of Planning (AESOP)
- a Association of Latin American Schools of Urbanism and Planning (ALEUP)
- a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), no Brasil
- a Australia and New Zealand Association of Planning Schools (ANZAPS)
- a Association for the Development of Planning Education and Research (APERAU)
- a Asian Planning Schools Association (APSA)

Conselho editorial internacional

Sigmund Asmervick

Professor de Uso do Solo e Planejamento de Paisagens, Universidade Agrícola da Noruega, Europa [AESOP]

Marco A. A. de Filgueiras Gomes

Professor de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Brasil [ANPUR]

Thomas Harper

Professor de Design Ambiental, Universidade de Calgary, Canadá [ACUPP]

Alain Motte

Professor honorário, Universidade de Aix-Marseille-III, França [APERAU]

Roberto Rodriguez

Professor de Urbanismo, Universidade Simón Bolívar, Venezuela [ALEUP]

Bruce Stiffler

Professor de Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Estado da Flórida, EUA [ACSP]

Vanessa Watson

Professora de Planejamento Urbano e Regional, Universidade de Cape Town, África do Sul [AAPS]

Angus Witherby

Diretor do Centre for Local Government (Centro para o Governo Local), Universidade de New England, Austrália [ANZAPS]

Anthony Yeh

Professor de Planejamento Urbano, Universidade de Hong Kong [APSA]

PREFÁCIO

Diálogos em Planejamento Urbano e Regional começou como uma conversa entre líderes de dez associações de escolas de planejamento urbano em Xangai, em 2001. A intenção era melhorar o acesso a estudos “estrangeiros” para planejadores urbanos trabalhando em cada uma das nações e línguas do mundo e, conseqüentemente, promover a integração, a interfertilização (*cross-fertilization*) e a crítica. Os artigos foram indicados por cada uma das nove associações membros da Global Planning Education Association Network (GPEAN) e então escolhidos por um comitê editorial internacional. Este é o volume inaugural em língua inglesa do que será uma série bienal disponível em edições eletrônicas e impressas. Traduções em outras línguas serão disponibilizadas de acordo com a possibilidade de financiamento.

Os estudos em planejamento urbano têm sido restringidos pela limitada comunicação através das fronteiras nacionais e lingüísticas. Considerações legais, institucionais e culturais têm sido freqüentemente assumidas como dadas nos estudos de planejamento urbano, porque o grau de variação entre eles pode ser limitado no interior de cada nação. Esforços para promover o intercâmbio internacional nos estudos de planejamento, intensificados na última década e reforçados pelo Primeiro Congresso Mundial de Escolas de Planejamento, ocorrido em Xangai em 2001, sugerem que o valor potencial do trabalho comparativo é bastante alto. Ao mesmo tempo, a língua e os orçamentos das bibliotecas limitam o acesso aos estudos de planejamento de outras partes do mundo. A série *Diálogos* busca oferecer uma amostra dos melhores estudos em planejamento urbano de cada uma das comunidades de planejamento do mundo para estudiosos de outras regiões. Se uma pequena amostra de artigos pode ter tal impacto, acreditamos que, considerando o nível de acesso atual, uma série de livros contendo alguns dos melhores estudos de planejamento de cada comunidade será poderoso em sugerir modelos e guiar estudiosos a novos recursos.

As submissões foram escolhidas por cada associação de escolas de planejamento através de comitês editoriais. Métodos de escolha específicos variaram segundo a associação, algumas selecionando os melhores artigos em determinados periódicos, outras analisando sugestões abertas do seu corpo docente. O Comitê Editorial Internacional analisou, então, todos os artigos enviados pelas associações e selecionou aqueles a serem incluídos neste volume. O objetivo era separar exemplos dos melhores estudos em planejamento urbano e regional, incluindo trabalhos de todas as regiões do mundo. O leitor não encontrará aqui perspectivas consensuais, nacionais ou regionais, sobre planejamento. Ao contrário, os artigos apresentados ilustram as preocupações e o discurso das comunidades de estudos de planejamento ao redor

do mundo. Eles fornecem uma breve mirada nas teorias e métodos de uso por acadêmicos de todo o mundo e são sugestivos de fontes que podem conduzir a importantes investigações futuras.

Cada volume bienal será publicado em inglês e comercializado mundialmente em edições impressas e eletrônicas pela Routledge. Com o apoio de organizações nacionais e multilaterais, traduções dos artigos serão disponibilizadas em outras línguas através do endereço eletrônico da GPEAN (www.gpean.org). A expectativa é de ampla cobertura em bibliotecas universitárias pelo mundo, compra individual por estudiosos do planejamento, assim como referência em cursos de doutorado.

As nove associações membros da GPEAN são: Association of African Planning Schools (AAPS), Association of Collegiate Schools of Planning (ACSP), nos EUA; Association of Canadian University Planning Programs (ACUPP), Association of European Schools of Planning (AESOP), Association of Latin American Schools of Urbanism and Planning (ALEUP), a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), no Brasil; Australia and New Zealand Association of Planning Schools (ANZAPS), Association for the Development of Planning Education and Research (APERAU) e Asian Planning Schools Association (APSA).

Somos gratos aos nossos colegas do Comitê Editorial Internacional: Sigmund Asmervick, Marco Gomes, Tom Harper, Alain Motte, Roberto Rodriguez, Angus Witherby e Anthony Yeh; e aos membros dos nove comitês editoriais nacionais e regionais: Tunde Agbola, Peter Bikam, David Brown, Fermin Carreño, Jeremy Dawkins, K. D. Fernando, Michael Ginder, Mike Gillen, Phillip Harrison, Michael Hibbard, Debra Howe, Irene Layrisse de Niculescu, Lik Meng Lee, Alberto Lovera, Frank Marcano, Barrie Melotte, A. Mosha, Yukio Nishimura, Ken Odero, Mark Orange, Daniel Phiri, Rosa Maria Sanchez, Luis Jaime Sobrino, Andrejs Skaburskis, Ian Skelton, Alison Todes e Zhiqiang Wu. Esses especialistas trabalharam com a difícil tarefa de escolher entre muitas submissões de alta qualidade. A Helen Ibbotson e a seus colegas da Routledge, cujo apoio foi muito além do usual à medida que o projeto evoluía. Nossa gratidão às equipes dos vários periódicos nos quais capítulos deste livro foram inicialmente publicados, que nos deram assistência com os textos, gráficos e permissões, incluindo: Huw Alexander, Robin Bloxsidge, Pilar Espíndola, Katie Halliday, Patsy Healey, Kim Henderson, Rene Kane, Sarah King, Allison LaBott, Peter Link, Peter Marino, David Shaw, Ginny Smith e Ian Thompson; assim como J. P. John Peter, Shawn Lewers e Deden Rukmana, da Universidade do Estado da Flórida, que nos ajudaram com muitos dos desafios que o projeto ofereceu. Tina Behet, Ramiro Berardo e Heather Portorreal fizeram competentes traduções essenciais ao trabalho. Muitos dos líderes das associações de escolas de planejamento ofereceram memória histórica, incluindo David Amborski, Jay Chatterjee, Andréas Faludi, David Forkenbrock, Klaus Kunzmann, Cristina Leme, Johanna Looye, Hans Mastop e Martin Smolka. O projeto avançou, em parte, com financiamentos concedidos à ACSP e à ANPUR pela Fannie Mae Foundation e pelo Lincoln Institute of Land Policy. Os erros, claro, são nossos.

Bruce Stiffel
Tallahassee, EUA

Vanessa Watson
Cape Town, África do Sul

Artigos

Introdução: A construção da integração global das Escolas de Planejamento

Bruce Stiftel e Vanessa Watson

No outono de 1985, Patsy Healey da Universidade de Newcastle e Klaus Kunzmann da Universidade de Dortmund sentaram-se em um restaurante em Atlanta, EUA, para discutir a viabilidade de uma nova associação pan-européia de escolas de planejamento urbano. Sem que eles soubessem, conversas similares sobre a importância das comunidades acadêmicas para o planejamento estavam ocorrendo no Brasil naquele mesmo período; outras haviam se realizado recentemente na França. Como consequência, essas conversas produziram um crescimento significativo na comunicação entre os professores de planejamento urbano do mundo inteiro. Hoje em dia, o Movimento de Escolas de Planejamento (Planning Schools Movement) pode facilitar o crescimento e o amadurecimento do conhecimento no planejamento urbano de formas inimagináveis vinte anos atrás. Este volu-

me representa um passo significativo nesse movimento.

Healey and Kunzmann estavam nos EUA para o vigésimo sétimo encontro anual da Association of Collegiate Schools of Planning (ACSP). Esse era apenas o sexto encontro do tipo, em que trabalhos acadêmicos eram apresentados ao invés de se realizarem as habituais discussões de tópicos institucionais que desafiavam os programas das universidades. Assim como a Association of Canadian University Planning Programs (ACUPP), iniciada no Canadá em 1974, a ACSP começara como um veículo para que os coordenadores e diretores de departamentos compartilhassem táticas e desenvolvessem projetos comuns direcionados à promoção do planejamento da educação dentro das universidades. Mais tarde, no final da década de 1970, a liderança da ACSP discutiu

a possibilidade de ultrapassar essas fronteiras e trabalhar diretamente na melhoria da qualidade acadêmica na área. O presidente da ACSP, Ed McClure, o vice-presidente, Jay Chatterjee, assim como outros presentes precisaram insistir muito para convencer os líderes eleitos de que um congresso acadêmico independente e um jornal dedicado ao planejamento da educação seriam viáveis. Ambos os projetos começaram em 1980. Em meados da década de 1980, a ACSP já contava com 86 escolas-membros, seu próprio jornal, com cerca de 800 assinantes, e, juntamente com o instituto profissional nacional, participava do credenciamento de escolas de planejamento (Chatterjee, 1986).

Portanto, quando Healey e Kunzmann reuniram-se em um jantar em 1985, já tinham observado, durante vários dias, apresentações, comparações e questionamentos de 348 pesquisadores de planejamento urbano (ACSP, 2000a, p. 5-3). O impacto foi óbvio. Um fórum que possibilitava uma discussão séria sobre a pesquisa e a pedagogia no planejamento sem os incessantes apelos por uma política de relevância imediata que caracterizam a maioria das convenções de profissionais, em um campo baseado na prática, como é o caso do planejamento urbano, estava levando a melhorias significativas no projeto da pesquisa e da qualidade da teoria. Tudo indicava que seria possível estabelecer uma *disciplina* de planejamento regional e urbano que pudesse sustentar um desenvolvimento contínuo de idéias, que pudesse se manter nas avaliações de desempenho da universidade e pu-

desse incentivar a inovação na prática profissional tendo como base um conhecimento realista e empiricamente fundamentado, mas que fosse ao mesmo tempo teoricamente balizado. Será que isso poderia ocorrer na Europa? Healey e Kunzmann achavam que sim.

Quinze meses depois, 12 especialistas europeus em planejamento se reuniram com Healey e Kunzmann no castelo Cappenberg, no vale do Ruhr, na Alemanha, para fundar a Association of European Schools of Planning (AESOP): Dieter Böckermann, da Universidade Técnica de Viena; Andreas Faludi, da Universidade de Amsterdã; Dieter Frick, da Universidade Técnica de Berlim; Jean-Claude Hauvuy, da Universidade de Paris VIII; Luigi Mazza, da Politécnica de Milão; Giorgio Piccinato, do Instituto de Arquitetura da Universidade de Veneza; Willy Schmid, do Instituto Federal de Tecnologia da Suíça; René Perrin, da Universidade de Tours; e Gerd Hennings e Michael Wegener, da Universidade de Dortmund. Kwasi Ardakwa, de Gana, também participou dos debates. O grupo concluiu que uma sociedade pan-europeia de especialistas em planejamento poderia promover maior valorização do planejamento como disciplina e permitir que comunidades nacionais de planejadores do continente aprendessem umas com as outras. Programas para intercâmbio de especialistas poderiam ser realizados, e um jornal poderia ser desenvolvido. Foram selecionados representantes e, nos meses seguintes, preparados os papéis da incorporação, de forma que, em outubro de 1987, quando a afiliação formal foi aberta, 77

escolas de planejamento de 21 países tornaram-se membros fundadores. Naquele novembro, cerca de 100 especialistas se reuniram em Amsterdã, no primeiro congresso da AESOP, presidido por Andreas Faludi. Foram necessários apenas dois anos para que uma associação pan-européia de especialistas em planejamento passasse da teoria para a prática (Kunzmann, 1998).

No Brasil, 1985 foi um ano de grandes pressões sociais pela redemocratização. Como consequência de cerca de 20 anos de ditadura militar, as escolas de planejamento do país se achavam pressionadas, de um lado, por iniciativas que postulavam um controle tecnocrático da urbanização e, de outro, pelos que defendiam uma interpretação crítica da realidade social da vida urbana. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano buscava uma agenda nacional clara para as cidades e almejava que as cinco escolas de planejamento urbano desempenhassem papéis significativos. Nas escolas, nem todos estavam satisfeitos com as orientações sugeridas. Quando o Conselho propôs uma avaliação do estado da arte no que diz respeito a tecnologia, planejamento e ambiente construído, as escolas perceberam que precisavam reagir.

Lúcio Grinover, da Universidade Federal de São Paulo, tomou a iniciativa de reunir representantes dos cinco programas de pós-graduação em planejamento do Brasil. Do encontro, em São Paulo, participaram Martim Smolka, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Ricardo Fariet, da Universidade de Bra-

sília, Warama Parizza, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, e Guillermo Varela, da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife. Eles reconheceram que, se as escolas quisessem manter sua independência, elas teriam de se reunir. Em São Paulo, intitularam-se membros do conselho provisório da nova associação de programas de planejamento urbano e comprometeram-se a preparar os regimentos.

Em 1986, Smolka organizou, no Rio de Janeiro, um encontro aberto de especialistas em planejamento, que resultou na criação formal da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). Com a presença de 40 pessoas, o grupo discutiu os regimentos em uma reunião que só se encerrou às três horas da madrugada. Prevaleceu a idéia de que o currículo escolar deveria ser determinado nas escolas e de que o planejamento deveria ter uma identidade que não pudesse ser manipulada pelas autoridades. Como resultado, em 1988, quando a ANPUR realizou seu primeiro encontro nacional oficial em Teresópolis, foi preparada para responder a um novo programa governamental de avaliação de todas as escolas de pós-graduação que estabeleceria os futuros níveis de financiamento (Smolka, 2004).

Em meados da década de 1980, as escolas de planejamento da França passaram por fases bem estressantes. Já em 1982, as reformas institucionais nacionais produziram um desafio à autoridade dos planejadores urbanos, levando a uma redução no escopo dos aspectos

sociais das políticas públicas anteriormente atribuídas aos planejadores e a redefinições nas universidades que relegavam o planejamento a um *status* menor. Sete programas de planejamento da França reagiram a esses desafios com a criação de uma associação em maio de 1984. A Association for the Development of Planning Education and Research (APERAU) foi fundada pelos institutos de planejamento das universidades de Aix-Marseille III, Grenoble II, Lyon II, Paris VIII, Paris XII, Tours e o Instituto de Estudos Políticos de Paris, para promover a disciplina, contemplar os objetivos das escolas e facilitar a cooperação com as entidades profissionais (Motte, 1991).

As forças dos anos 1980 que motivaram a criação da AESOP, da ANPUR e da APERAU, e estimularam uma subdivisão da ACSP são consistentes, embora regionalmente distintas. Enquanto as idéias da revolução de Reagan-Thatcher se desenvolviam e suplantavam o keynesianismo, o planejamento urbano sofreu uma pressão considerável em muitos países. As escolas relacionadas à profissão vivenciaram uma diminuição de procura por parte dos estudantes e uma redução de oportunidades de trabalho financiado. Ao mesmo tempo, as universidades se mostravam cada vez mais atentas à produtividade de cada unidade, e muitas escolas de planejamento foram criticadas e até mesmo ameaçadas. Os incentivos para que se organizassem e enfrentassem os desafios nacionais ligados à profissão de planejador e, ao mesmo tempo, para que se realizasse uma integração para promover um me-

lhor conhecimento que pudesse estabelecer posições mais fortes dentro das universidades levaram as escolas de planejamento, em três continentes, a criar ou fortalecer associações escolares independentes. No final da década de 1980, o Movimento das Escolas de Planejamento era uma idéia cujo momento havia chegado.

Desde 1990, o número de associações vinculadas às escolas de planejamento urbano não pára de crescer. A Asian Planning Schools Association (APSA) foi formada em 1993, após o bem-sucedido congresso pan-asiático em Tóquio, convocado por Sadao Watanabe, da Universidade de Tóquio, em 1991, e um evento similar em Hong Kong foi convocado por Anthony Yeh, da Universidade de Hong Kong, em 1993. Entre seus sócios fundadores, a APSA contava com 19 escolas de 15 países.

A Australian and New Zealand Association of Planning Schools (ANZAPS) começou com uma resolução tomada em 7 de julho de 1995 em um encontro nacional das escolas de planejamento australianas promovido por Jeremy Dawkins, da Universidade de Tecnologia em Sydney. Esse ímpeto associativo foi fomentado em duas reuniões promovidas por Martin Payne e Greg Mills, da Universidade de Sydney, e C. Tong Wu, da Universidade de Tecnologia de Queensland, em 1994. Os vários participantes desses encontros acreditavam que o pequeno tamanho das escolas de planejamento da Austrália requeria a realização de uma melhora na sua co-

municação com as autoridades de planejamento do país. Queriam, também, encontrar uma maneira de fornecer dados à revisão da política educacional sendo realizada pelo Royal Australian Planning Institute. A ANZAPS optou por uma organização menos formal do que as outras associações de escolas de planejamento existentes à época: ela não possuía uma constituição, nem representantes eleitos ou critérios de afiliação formais, mas se orgulhava de seu *status* como uma rede de pares.

A Associação Latino-Americana de Escolas de Urbanismo e Planejamento (ALEUP) começou em 1999 com cinco escolas-membros na Argentina, no México e na Venezuela. Entretanto, Roberto Rodriguez, da Universidade Simón Bolívar (Venezuela), promoveu um encontro em Caracas, convocado com o objetivo de fundar uma associação, projeto que vinha sendo debatido informalmente desde 1995. Antonio Ruiz Tenorio, da Benemérita Universidade Autónoma de Puebla; Lucia Andrade, da Universidade Autónoma de Aguascalientes; Alberto Villar, da Universidade Autónoma do Estado do México; Juan Lombardo, da Universidade Geral de Sarmiento; e Rodriguez buscaram um mecanismo para lidar com o vácuo existente na comunicação entre fronteiras nacionais e entre especialistas em planejamento das Américas Central e do Sul.

Uma nova associação para unir as escolas de planejamento na África subsaariana foi criada há apenas dois anos, como resultado das discussões iniciadas em 1999, em Dar es Salaam, durante

uma reunião de Ph.Ds, financiada, em parte, pela fundação dinamarquesa Danida. À equipe da escola de planejamento da Universidade de Dar es Salaam, inclusive Tumsifu Nnkya, juntaram-se Kofi Diaw, da Universidade de Komasi, em Gana, e Vanessa Watson, da Universidade da Cidade do Cabo. Discutiram a freqüente inadequação dos currículos das escolas de planejamento da África ao contexto africano e procuraram utilizar o financiamento da Danida em prol de esforços para abordar tais assuntos através de uma rede de especialistas em planejamento. O financiamento da Danida não foi obtido, mas, por meio de contatos com outras associações de escolas de planejamento, surgiu a idéia do modelo ANZAPS de rede de pares, e, em 2002, 16 escolas em 10 países aceitaram ser membros fundadores da Association of African Planning Schools (AAPS).

Dezenove anos após o jantar de Healey e Kunzmann em Atlanta, a AESOP possui 141 membros participantes e associados em 29 países, atrai em média 400 especialistas a seu congresso anual, patrocina o European Planning Studies e serve de canal para o intercâmbio de estudantes e especialistas da União Européia e para o aperfeiçoamento curricular. Acredita-se que suas convenções de alunos de doutorado, no verão, iniciadas em 1991, tenham produzido grandes avanços na união de culturas acadêmicas de vários países da Europa e de vários grupos de idiomas.

A ANPUR cresceu e atualmente possui 32 membros institucionais. Seu mais

recente congresso bianual, em maio de 2003, atraiu 550 pessoas a Belo Horizonte. A associação publica a *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, tem estimulado uma identidade nacional entre os alunos de planejamento urbano, tem aberto canais internacionais para os especialistas em planejamento do Brasil e influenciou ações do governo relativas ao vestibular na área de planejamento.

A APERAU possui 23 membros em quatro países francófonos. Ela promove um congresso anual, coordena pesquisas e representa as escolas de planejamento da França junto a universidades e autoridades governamentais envolvidas no credenciamento, organização escolar e integração européia.

A ACSP conta com 99 escolas-membros e afiliadas nos EUA, publica o *Journal of Planning Education and Research*, atrai cerca de 900 pessoas a seu congresso anual, realiza uma convenção bianual de administradores e uma convenção anual para alunos de doutorado, participa do credenciamento de escolas e possui comitês ativos em diversas áreas de interesses institucionais e curriculares da faculdade.

A APSA possui 19 escolas-membros em 13 países, realiza um congresso bianual e recentemente levou 199 palestrantes a Hanói. A ANZAPS possui departamentos ativos em 12 universidades da Austrália e da Nova Zelândia e está cogitando uma expansão até a Papua Nova Guiné e a outras ilhas nações do Pacífico. Seu congresso anual

atrai cerca de 100 participantes. A ALEUP conta com 10 escolas-membros e patrocina dois congressos anuais. Os líderes de 16 escolas-membros da ACUPP se reúnem todos os anos simultaneamente à realização do congresso do Instituto de Planejadores do Canadá. A AAPS possui 16 escolas-membros.

Nesses últimos 19 anos, as associações das escolas de planejamento começaram a realizar alguns trabalhos em conjunto. Em 1991, a AESOP e a ACSP concretizaram, juntas, um congresso na Inglaterra. Em 1997, a ANPUR enviou uma delegação de 27 especialistas ao congresso da ACSP na Flórida. Em 2001, quatro associações de escolas de planejamento se juntaram para promover o primeiro Congresso Mundial de Escolas de Planejamento (World Planning Schools Congress), em Xangai. Esse bem-sucedido congresso, organizado pela Universidade de Tongji, atraiu 650 especialistas em planejamento de cerca de 250 escolas de planejamento em 60 países.

Em Xangai, os líderes de 10 associações de escolas de planejamento encontraram-se para trocar informações sobre suas organizações e discutir o potencial para uma cooperação maior. Compartilharam informações e discutiram objetivos comuns e possíveis ações futuras. Essas discussões foram cordiais, norteadas por um espírito de boa vontade e pela sensação de que se realizavam ali objetivos históricos, e revelaram diferenças consideráveis entre as associações: nacionais e multinacionais; formais e informais; velhas e novas, dotadas de

vultuosos ou poucos financiamentos. Avaliaram o potencial para futuros congressos mundiais, mecanismos para conexões na internet e outros métodos de comunicação eletrônica, publicação de trabalhos coletivos, comunicação entre pessoas com funções semelhantes nas várias regiões, defesa da visibilidade do planejamento e intercâmbio de estudantes. No encerramento, os líderes concordaram, unanimemente, com o que ficaria conhecido como Declaração de Xangai, assinada por representantes de 10 associações na cerimônia de encerramento do Congresso de Xangai. Esta é a declaração:

Os representantes de associações educativas de planejamento, nacionais e internacionais, reunidos na Universidade de Tongji, em Xangai, concordaram com o objetivo de aumentar a comunicação mútua para melhorar a qualidade e a visibilidade do planejamento e do ensino do planejamento. Para alcançar esta meta, decidiu-se estabelecer uma rede global de associações de ensino do planejamento e comitês para planejar o segundo Congresso Mundial de Escolas de Planejamento e desenvolver uma rede de comunicação total.

Em seguida, a Declaração de Xangai foi formalmente endossada por nove das associações, e todas enviaram representantes ao primeiro encontro da Global Planning Association Network (GPEAN), concomitante ao Congresso da AESOP em Volos, Grécia, em julho de 2002.

Na Grécia, os delegados do GPEAN elaboraram um programa de ações, chegaram a conclusões sobre os princípios para a operação da Rede e selecionaram os representantes. Dez meses depois, em Belo Horizonte, Brasil, simultaneamente ao Congresso da ANPUR, foi elaborado um regimento, ratificado por todas as nove associações fundadoras. O regimento do GPEAN estabelece dois comitês: um comitê de coordenação, atualmente presidido por Angus Witherby, da ANZAPS, e um Comitê de Diretrizes do Congresso Mundial (World Congress Steering Committee), co-presidido por Louis Albrechts, da AESOP, Johanna Looye, da ACSP, e Zhiqiang WU, da APSA. Juntas, as associações reunidas no GPEAN representam cerca de 350 escolas de planejamento em seis continentes.

As conversas entre os profissionais dos vários países representados no Congresso Mundial revelaram que boa parte do trabalho dos especialistas em planejamento não é conhecida fora de seus países de origem. Os benefícios da expansão de nossos debates acadêmicos em uma escala global foram considerados potencialmente muito substanciais. Debates "face a face" representavam um passo importante, mas outros métodos seriam igualmente valiosos. Os representantes deixaram Xangai com a esperança de encontrar novas maneiras de expandir o compartilhamento do conhecimento publicado. Em Volos, a idéia foi aperfeiçoada; em Belo Horizonte, a Routledge foi escolhida como editora, e um conselho editorial internacional foi nomeado.

Cada associação formou seu próprio comitê editorial e estabeleceu suas próprias propostas. A maioria das associações solicitou indicações abertas, e um júri escolheu as opções a serem apresentadas. Em algumas associações, isso significava apresentar o vencedor de uma competição de prestígio, tal como as premiações de trabalhos nas competições da AESOP, da Chester Rapkin e da JAPA. A APSA selecionou suas indicações entre os trabalhos apresentados em seu congresso em Hanói em 2003. A APERAU decidiu não fazer indicações para este primeiro volume, mas se comprometeu a fazer indicações para o Volume Dois a ser publicado futuramente. Na rodada final, o conselho editorial internacional escolheu os trabalhos que serão publicados entre os indicados por oito associações.

Olhando retrospectivamente para a história das várias associações, o primeiro Congresso Mundial de Escolas de Planejamento e o nascimento do GPEAN, fica claro que o Movimento das Escolas de Planejamento se prestou para diversos objetivos institucionais e acadêmicos importantes. O planejamento do conhecimento e do ensino tem sido fraco por causa do relativo isolamento das várias escolas e dos vários grupos nacionais de professores de planejamento. A cooperação, a princípio nacional e regional, e atualmente global, nos fortaleceu e pode nos fortalecer mais ainda.

Como se trata de profissão cujos praticantes não são numerosos, para nós tem sido difícil manter discussões amplas sobre nosso conhecimento – debates

compostos por uma variedade de perspectivas e numerosos projetos de pesquisa dinâmicos. Nos EUA, por exemplo, há cerca de 800 departamentos de planejamento de horário integral, e o Guia da ACSP lista 36 áreas de estudo (ACSP, 2000b). Isso significa 22 departamentos de horário integral por área de estudo no país inteiro. Muitas vezes, para um debate eficaz, isso é insuficiente. É óbvio que esses números são ainda menores em outros países. A comunicação através de fronteiras está aumentando o tamanho dos grupos de investigadores que estão cientes dos trabalhos dos outros, e, como consequência, os debates estão cada vez mais ricos.

Como se trata de profissão com tradições amplamente divergentes e extensas conexões interdisciplinares, são significativas as diferenças que atravessam fronteiras nacionais. As comparações internacionais nos obrigam a reavaliar nossas decisões nacionais sobre a estrutura e a natureza de nossa disciplina e a compreender melhor o motivo por que decidimos fazer o que fazemos e o modo como o fazemos.

Como se trata de profissão envolvida com estruturas institucionais e legais nacionais, muitas vezes nosso conhecimento não apresenta uma diversidade de variáveis relevantes. A comunicação através de fronteiras nacionais pode aumentar a diversidade do nosso conhecimento e, portanto, problematizar o que freqüentemente tomamos como dado.

Finalmente, dada a extensão das dificuldades que as escolas de planejamem-

to freqüentemente enfrentam ao explicar seus objetivos e justificar suas estruturas de custo dentro das universidades, o crescimento da cooperação internacional nos permitirá obter novas idéias sobre a forma de apresentar nossas realizações e metas aos líderes institucionais.

A cooperação internacional traz dificuldades, é claro. As visões e os recursos dos vários grupos de especialistas em planejamento são tão diferentes quanto as culturas que eles representam. Séculos de história colonial deixaram uma ampla gama de preocupações sobre a exportação de visões hegemônicas. Todavia, no GPEAN, a experiência inicial da cooperação indica que esses temores não precisam dominar nossas interações. Nele, o espírito do desenvolvimento tem sido de cooperação e diplomacia. Caminhamos vagarosamente em direção ao reconhecimento da necessidade de respeitar os diferentes recursos, concepções e decisões culturais das várias associações. Assumimos apenas o que

está em harmonia com as necessidades de *todas* as associações. Conscientemente, adotamos princípios de intercâmbio. Esses primeiros passos nos incumbem, como colegas, a responsabilidade de investigar um futuro comum.

Quantas vezes, em Oxford, Toronto, Xangai e Leuven, locais de congressos de várias associações, colegas demonstraram surpresa ao ouvirem abordagens alternativas usadas na pesquisa dos mesmos tópicos que eles próprios estavam investigando, por pessoas de quem jamais tinham ouvido falar. Quantas vezes ouvimos reclamações sobre a existência de jornais desconhecidos por estudantes e professores de outros países. Frequentemente, ouvimos queixas sobre as limitações impostas ao nosso intercâmbio internacional, em razão da diferença de idiomas e de sistemas educacionais. O projeto do *Dialogues* é um passo pequeno, porém significativo, para a atenuação do isolamento global no conhecimento do planejamento.

Temas globais

Os trabalhos deste volume apontam alguns temas-chave no conhecimento do planejamento internacional atual. De maneira significativa, embora essas contribuições venham de diferentes partes do mundo e apesar de alguns autores evidenciarem a particularidade de seus contextos, parece que certos temas e preocupações relacionados ao planejamento são comuns a vários países. Na

minha opinião, a crescente percepção de que trabalhamos com questões próximas e equivalentes torna interessante e necessária a tarefa de reunir essas contribuições regionais.

Três temas centrais são identificados aqui. O primeiro tem a ver com o relacionamento entre planejamento e economia. O artigo de *Grant* focaliza uma

estratégia de planejamento contemporânea e comum: uso misto do solo urbano visando a cidades mais sustentáveis, eficientes e acessíveis. Ao utilizar material empírico de cidades canadenses, a autora descobre que, embora as diretrizes ambientais e jurídicas tenham sido alteradas para facilitar a mistura de usos do solo, importantes barreiras econômicas e culturais continuam a fomentar a separação do uso do solo e de agrupamentos sociais. *Searle* também investiga uma tentativa do planejamento de intervir em uma economia urbana. O autor analisa o impacto da construção de dois grandes estádios para os Jogos Olímpicos de Sydney, Austrália. Com a justificativa de que trariam maiores benefícios econômicos para a cidade, ambos foram construídos em parceria com o governo. Ao comentar a falta de viabilidade financeira dos estádios e os questionáveis impactos dos investimentos, *Searle* aponta para a crescente subordinação do planejamento às forças de mercado em um contexto de incerteza econômica e sujeito, portanto, a processos de planejamento que são mais reativos, imediatos e imprevisíveis nas suas conseqüências.

O segundo tema refere-se ao ambiente e à preservação. O artigo de *Dolman, Lovett, O'Riordan e Cobb* descreve uma abordagem "paisagística total" da administração rural na Grã-Bretanha que assegure a preservação e a melhoria da biodiversidade nas terras cultivadas. Valendo-se da emergente disciplina da ecologia da paisagem, os autores avaliam a maneira como a estrutura e a justaposição de elementos da paisagem afetam suas funções em

termos de processos de ecossistema, de resistência à mudança, de regulamentação da qualidade ambiental e de dinâmicas da agregação de espécies e populações individuais. O artigo de *Zhang*, dedicado a refletir sobre a rápida mudança do cenário urbano de Xangai, analisa o simples problema de equacionar a necessidade de preservação com a administração da regeneração urbana. Utilizando estudo de caso, *Zhang* mostra como a incompleta estrutura de política de preservação urbana da China, aliada à inexistência de uma base teórica para esforços de preservação, resultam em instrumentos de planejamento pouco eficazes, em dificuldades de neutralizar pressões tanto do mercado quanto de outros departamentos de governos locais, e em interpretações diversas sobre o modo como agentes diferentes mudariam a paisagem.

O terceiro tema reúne artigos basicamente concernentes à natureza dos processos de planejamento e de tomada de decisão. Um tópico importante presente em todas essas contribuições é o que diz respeito às preocupações relativas à administração e compreensão de processos de busca de consenso nas tomadas de decisão em contextos caracterizados por interesses diversos e por uma cada vez maior diversidade cultural.

Umemoto e Bollens começam, ambos, seus textos com um mesmo enfoque: o problema da participação em situações em que há diversidade cultural, assim como comunicação entre epistemologias baseadas em diferentes culturas. Ambos abordam a profissão de

planejador nos EUA; no entanto, utilizam material empírico sobre esforços de planejamento entre culturas diferentes de diversas partes do mundo: Umemoto, do Havaí, e Bollens, de três cidades “polarizadas” – Belfast, Jerusalém e Johannesburgo. Os autores chamam a atenção para a necessidade de planejamento para acomodar diferenças e desenvolver métodos e epistemologias que reconciliem pontos de vistas diferentes sobre o mundo. *Jamal, Stein e Harper* oferecem a teóricos e praticantes de planejamento uma forma de contornar dilemas multiculturais e de interesses múltiplos. Analisam como uma abordagem neopragmática do planejamento colaborativo em uma situação que envolve o turismo voltado para a natureza em uma região remota do Canadá poderia evitar conflitos entre diferentes interesses. O neopragmatismo sugere uma abordagem interativa e fundamentada no conhecimento sobre o planejamento em situações de conflito, em que as categorias e definições de termos não são impostas, mas se definem com o passar do tempo por meio do debate. *Watson* trata esse assunto sob uma perspectiva diferente e indaga até que ponto as teorias normativas do planejamento relacionadas à comunicação, à diversidade cultural, relacionadas a uma forma urbana igualitária, são apropriadas no muito diferente contexto da África. A autora chega à conclusão de que, embora tenham méritos, todas essas teorias se baseiam em conceitos sobre cultura, economia e lugar que não se sustentam.

Dois outros artigos trazem importantes contribuições teóricas aos temas de

planejamento de diferença, comunicação e consenso. *Sandercock* defende a utilização de histórias no planejamento: como uma forma de obter compreensão mútua (principalmente entre pessoas com pontos de vista diferentes); como uma forma de comunicação e debate; como uma forma de persuasão e de definição de políticas; e como uma forma de ensino. As histórias, sugere a autora, podem formar a base de uma epistemologia e de uma metodologia que sejam particularmente apropriadas ao planejamento no mundo contemporâneo. O artigo de *Mantysalo* pretende criticar a atual posição hegemônica na teoria do planejamento: a teoria do planejamento crítico, que se apóia em Habermas na sua dimensão teórica e que estimulou ações de planejamento “colaborativas” e “comunicativas”. O autor questiona se a Teoria do Planejamento Crítico pode de fato ser considerada um novo paradigma no planejamento e conclui que essa teoria deveria ser encarada apenas como uma teoria que oferece legitimidade parcial no planejamento participativo. Essa teoria não consegue reconhecer a presença do poder em todas as ações de planejamento e não consegue estruturar os aspectos da organização, da formatação e da resolução de problemas fundamentais para qualquer processo de planejamento.

Esta coletânea de artigos, que surgiu de processos de seleção regionais e globais, cria uma oportunidade de análise para o que a comunidade do planejamento atualmente considera ser um “bom conhecimento”. O conselho editorial internacional de *Dialogues* não

estabeleceu um critério padrão para a seleção pelas associações, mas, à medida que os artigos estavam sendo reunidos, ficou claro que havia pontos comuns no processo de classificação.

Em primeiro lugar, todos os trabalhos são contemporâneos e abordam questões regionais prementes e atuais no planejamento. Portanto, não é surpreendente o fato de muitas das contribuições dos EUA, Canadá e Europa demonstrarem preocupação com os processos de tomada de decisão no planejamento em relação às crescentes sociedades multiculturais em que interesses das mais diversas ordens se fazem presentes, o que seria o caso das áreas para onde se destinam os grandes fluxos migratórios do mundo atual. Similarmente, não causa surpresa o fato de que nessas partes do mundo que estão vivenciando mudanças e rápido crescimento urbano existam preocupações sobre a capacidade de o planejamento poder enfrentar as fortes e freqüentes forças do mercado global para proteger a herança local e os recursos ambientais, para criar cidades mais acessíveis e sustentáveis e para acomodar os pobres.

Uma segunda característica se refere à capacidade de poder fundamentar um argumento em uma análise de prática concreta e relacionar essa análise a um debate teórico mais amplo. Tal prática pode servir de exemplo para um argumento mais geral que esteja sendo apresentado ou pode, ela mesma, gerar novas propostas teóricas. Muitos dos artigos usam essa metodologia para produzir uma nova compreensão. Entre outros,

inclui-se o de Sandercock, que sugere o uso de histórias como forma de obter e apresentar um conhecimento localizado.

Seguindo o que foi descrito, uma terceira característica do “bom conhecimento” apresentado aqui é a presença de uma familiaridade com debates teóricos mais amplos existentes nos respectivos campos postos em questão. Todos os artigos selecionados indicam um sólido conhecimento da literatura relevante e uma compreensão da necessidade de poder enquadrar debates atuais e, em seguida, levá-los adiante. Para alguns autores, a reunião de tais debates significou transpor idiomas e divisões geográficas, mas com certeza são grandes as vantagens para a investigação de idéias fora de seus contextos originais.

Um último ponto a ser explorado aqui diz respeito ao grau de interação e de diálogo existente nas (e entre as) reflexões a respeito do planejamento nas várias partes do mundo. Defendemos que tal integração no conhecimento deve ser incentivada porque, além de permitir compreender melhor a complexidade e a diversidade das situações nas quais os planejadores se vêem, expõe o maior número possível de idéias e debates. Uma maneira simples de medir esse grau de interação é examinar as referências bibliográficas citadas por vários autores e o grau de regionalização ou globalização dessas fontes. Um rápido exame das fontes bibliográficas utilizadas pelos autores neste volume indica que, embora possa haver temas e assuntos comuns que os associem, a integração de tradições intelectuais e de idéias é parcial.

Estes artigos revelam que os autores tendem a consultar basicamente fontes locais. Isso ocorre com autores de regiões com muitas publicações para especialistas em planejamento, com *marketing* eficiente, com redes de distribuição da literatura sobre planejamento e com maiores concentrações de especialistas em planejamento. A América do Norte e a Europa se enquadram nesse critério, assim como a América do Sul (onde o planejamento faz parte de uma área de urbanismo mais ampla). Nesses aspectos, além de precisarem buscar aprendizado intelectual e oportunidades de publicação em outros locais, os autores de regiões menos equipadas em geral têm poucas opções. A África, por exemplo, não possui um jornal supranacional dedicado ao planejamento; quanto à Austrália e à Nova Zelândia, a situação é apenas um pouco melhor. Isso fomenta um grau de integração (unidirecional), mas não incentiva os autores de regiões com farta literatura a fazer o mesmo, a não ser que estejam recorrendo a pesquisas dessas partes do mundo. Os artigos de Bollens e de Umemoto pertencem a essa categoria.

Os autores também utilizam fontes locais quando as barreiras de idioma os impedem de ter acesso a outras obras literárias. O artigo de Zhang, originalmente escrito em mandarim, é um bom exemplo dessa transposição de barreiras, permitindo ao autor fazer uso da extensa literatura inglesa sobre administração da herança. Porém, são poucas as evidências de que autores de língua inglesa pesquisam trabalhos produzidos em outros idiomas e, menos ainda, de

que consultam trabalhos que não estejam escritos em inglês.

É em relação à superação de tais barreiras que o projeto editorial do GPEAN deve desempenhar um papel importante. A meta é disponibilizar o melhor conhecimento de qualquer idioma para falantes do inglês e utilizar *websites* e editores para tornar acessível o conteúdo de livros não escritos em inglês. A promoção e a distribuição desse material através das estruturas organizacionais das nove associações de escolas de planejamento que compõem o GPEAN ajudarão a disponibilizar esse amplo material em partes do mundo onde normalmente não estaria disponível e ajudarão, como se espera, a estabelecer vínculos intelectuais que integrarão e enriquecerão o grupo de especialistas em planejamento.

Em um cenário global, o crescimento do Movimento de Escolas de Planejamento pode reduzir os problemas causados pelo isolacionismo acadêmico no planejamento urbano e fazer com que a profissão de planejador urbano se torne mais forte, mais consciente e mais próspera. Este volume representa um passo significativo na muito jovem história da cooperação entre as escolas de planejamento do mundo. Esperamos que estes trabalhos sejam estimulantes para vocês e que revelem novas direções seja em um nível bibliográfico, metodológico, teórico ou substantivo, novas direções que produzirão, direta ou indiretamente, melhorias no seu próprio trabalho, mudanças em suas escolas e avanços na prática do planejamento urbano em suas comunidades.

Referências

- ACSP (Association of Collegiate Schools of Planning). *Executive Committee Background Notebook*. Tallahassee, 2000a.
- _____. *Guide to Undergraduate and Graduate Education in Urban and Regional Planning*. Tallahassee, 2000b.
- APERAU (Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme). Disponível em: <<http://www.aperau.org/organismes.htm/>>. Acesso em: 13 jul. 2004.
- ASIAN PLANNING SCHOOLS ASSOCIATION. *Asian planning schools association*. Disponível em: <http://www.apsaweb.org>. Acesso em: 14 jan. 2004.
- CHATTERJEE, J. Presidential address. *Journal of Planning Education and Research*, 6, p. 3-8, 1986.
- KUNZMANN, K. R. AESOP: raumplanung in Europa vernetzt. Reprint 33. Dortmund: Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, 1998.
- MOTTE, A. *Education in town and regional planning in France*. Trabalho apresentado no Joint Congress of the Association of European Schools of Planning and the Association of Collegiate Schools of Planning, England, Oxford, July 1991.
- RODRIGUEZ, R. Correspondência eletrônica, 10 jan. 2004.
- SMOLKA, M. Entrevista por telefone. 23 jan. 2004.
- WITHERBY, A. Correspondência eletrônica, 11 mar. 2004.

Uso misto na teoria e na prática: a experiência canadense com a implantação de um princípio de planejamento

Jill Grant

No início do século XX, as cidades norte-americanas começaram a segregar o uso do solo, a regulamentar indústrias nocivas e a criar distritos com objetivos únicos. O planejamento urbano em seus primórdios buscava garantir a segurança e a eficiência por meio do distanciamento e isolamento de atividades consideradas incompatíveis. Porém, no final do século, essa filosofia da separação tinha mudado por completo e os planejadores defendiam o uso misto do solo para obter vigor e sustentabilidade. No planejamento contemporâneo, o "uso misto" se tornou um mantra e seus benefícios passaram a ser vistos como incontestáveis. Poucos questionam suas premissas ou tentam esclarecer o seu significado. O uso misto constitui uma premissa integral dos populares paradigmas do Novo Urbanismo e do desenvolvimento sustentável (Bernick e Cervero, 1997; Berridge Lewinberg Greenberg Ltd.,

1991; Calthorpe, 1993). Nas discussões teóricas, os proponentes prometem ganhos sociais e econômicos por meio do uso misto; em exercícios experimentais de *design*, várias abordagens utilizam os usos mistos; e, na prática do planejamento, um crescente número de jurisdições implanta zonas de uso misto.

Este artigo examina o uso misto, na teoria e na prática, em nove cidades do Canadá, mostradas na Figura 1. Começo pela investigação das premissas de sua implantação. Os proponentes do uso misto consideram a separação dos usos, nas tentativas de planejamento de cidades modernas do século XX, como não-naturais. As técnicas do novo planejamento tratam a mistura como necessária e desejável; todavia, elas muitas vezes não indicam com nitidez suficiente os objetivos propostos ou as estratégias apropriadas. Eu analiso os significados do uso misto

para trazer maior clareza às discussões e sugerir que os vários níveis de uso misto indicam objetivos e estratégias diferentes.

Os planejadores canadenses mobilizaram-se cedo e com determinação ao apelo do uso misto. Eu revisei as experiências canadenses na promoção do uso misto através da regeneração de áreas antigas e decadentes da cidade e em projetos de áreas inabitadas¹. Os Novos Urbanistas insinuam que o planejamento canadense está muito mais adiantado do que o da América (Wight,

1995), mas será que o uso misto deu certo nas cidades canadenses? Este artigo examina alguns dos problemas e obstáculos encontrados no Canadá e tenta explicar por que alguns planejadores e muitos incorporadores permanecem céticos à idéia do uso misto. Embora as estratégias do uso misto tenham revitalizado muitos distritos antigos e decadentes e possam acrescentar novas dimensões a grandes projetos de áreas inabitadas, nem todos os moradores das cidades e nem todos os usos se beneficiam com tais mudanças.

Figura 1: Locais de cidades canadenses mencionadas neste artigo.



¹ O Social Sciences and Humanities Research Council do Canadá forneceu recursos para a recente pesquisa sobre o impacto do Novo Urbanismo na prática do planejamento canadense (1999-2001). Esse projeto abrange uma extensa revisão dos documentos do planejamento, visitas aos locais das construções nos subúrbios e entrevistas com planejadores, incorporadores e corretores de imóveis de algumas cidades canadenses. A pesquisa para o parque industrial de Halifax foi subsidiada pela Canada Mortgage e pela Housing Corporation, sob os termos do External Research Program. Os pontos de vista expressos são da autora e não representam o ponto de vista oficial das agências de financiamento.

Premissas: teoria do uso misto

A aglomeração, a poluição e, de modo geral, as condições urbanas deficientes levaram ao planejamento de cidades modernas no início do século XX. Em meados da década de 1920, o zoneamento firmou-se como uma estratégia para separar usos considerados incompatíveis quanto à sua proximidade. Durante boa parte do século, os planejadores desempenharam um importante papel ao manterem os usos do solo separados de acordo com locais determinados no ambiente urbano.

No entanto, em meados do século, mudanças nos meios de transporte e nos padrões econômicos tinham transformado as cidades norte-americanas. Enquanto as áreas suburbanas cresciam, os antigos e decadentes distritos centrais se deterioravam. Os governos do pós-guerra reagiram com esquemas de renovação urbana projetados para restaurar áreas decadentes dos centros das cidades. Dez anos após o início dos projetos de renovação, os céticos começaram a desafiar as premissas de planejamento modernas dominantes.

Em 1961, Jane Jacobs, influente crítica, publicou seu importante livro *The Death and Life of Great American Cities*. Ela argumentava que uma mistura harmônica de usos diversos produz bairros vibrantes e bem-sucedidos. Enquanto a renovação urbana continuava, seu impacto ficou mais evidente, e os comentários de Jacobs pareciam cada vez mais coerentes. Nos últimos anos da dé-

cada de 1960, os ativistas da comunidade e os planejadores progressistas viam o planejamento dos bairros e o uso misto para o centro urbano como estratégias desejáveis.

Na década de 1980, o apoio ao uso misto tinha se tornado cada vez mais comum na literatura (ver, por exemplo, Van der Ryn e Calthorpe, 1986) e um tópico popular de discussão em encontros de profissionais. O uso misto reconquistou prestígio com a sua promessa de restaurar a vitalidade, a qualidade ambiental, a igualdade e a eficiência na cidade pós-industrial. Seus proponentes apontavam muitos benefícios:

- a mistura produz um ambiente urbano ativo o tempo todo e otimiza a utilização da infra-estrutura;
- as unidades residenciais menores, pós-*baby-boom*, podem ter uma variedade maior de opções (em vez de casas de centro de terreno);
- a mistura de tipos de casas poderia aumentar o potencial de compra e a igualdade, ao reduzir o ágio que as áreas segregadas e exclusivas desfrutam;
- os planejadores, ao proverem habitações perto de zonas comerciais e de serviços urbanos, poderiam diminuir a dependência de idosos e crianças a carros;

- o fato de as pessoas morarem perto de lugares onde possam fazer compras, trabalhar ou se divertir, poderia reduzir o número de carros e de deslocamentos de veículos, aumentar o fluxo de pedestres e, por conseguinte, aliviar as conseqüências ambientais associadas à utilização de automóveis.

Portanto, os usos mistos fazem parte de uma estratégia que visa ao desenvolvimento sustentável e de uma teoria de condição urbana voltada para a vitalidade econômica, o equilíbrio social e a qualidade ambiental.

A mistura de usos do solo parece ser um conceito relativamente simples. No entanto, ao examinarmos os objetivos e as estratégias usadas pelos que defendem a mistura, descobrimos, pelo menos, três níveis conceituais. No primeiro, os proponentes sugerem um aumento da intensidade dos usos do solo. Dentro de uma determinada categoria de uso do solo, em geral residencial, os planejadores podem ampliar a gama de escolhas disponíveis. Em vez de diferenciar zonas por densidade ou tipos de moradias, poderíamos encorajar uma mistura de estruturas e locações. Isso causaria um aumento da densidade total. Além disso, se acreditarmos que as famílias escolhem o tipo de moradia tendo como base estágios de ciclos de vida ou de níveis de renda, poderíamos então argumentar que a mistura de tipos de residências reúne famílias diferentes (Vischer, 1984). Esse é o objetivo da mistura social de usos, um conceito popular na década de 1970.

O segundo nível de mistura de usos implica o aumento da diversidade de usos dentro do tecido urbano por meio de um incentivo a usos mistos compatíveis. Usos compatíveis não geram conflitos e podem gerar sinergias. Por exemplo, o acréscimo de usos residenciais de densidade alta em distritos comerciais e empresariais pode ser compatível, porque quem mora perto dessas áreas pode dar preferência a esses estabelecimentos ou trabalhar neles. A presença desses residentes poderia vitalizar a área após o horário de expediente e, dessa maneira, criar novas oportunidades de negócios. A flexibilidade para permitir tal mistura, dizem seus defensores, possibilitará aos mercados restaurar condições comuns na cidade pré-regulada.

O terceiro nível de mistura pressupõe a integração de usos segregados. O agrupamento de categorias de uso nas cercanias pode exigir a suplantação de obstáculos de regulamentação. Por exemplo, as jurisdições freqüentemente exigem separação ou barreiras entre a indústria pesada e outros usos urbanos. Tais separações refletem preocupações sobre impactos ambientais, barulho ou tráfego. Nas cidades maiores, os padrões econômicos (mais do que as regulamentações dos órgãos públicos) contribuem também para o desenvolvimento de áreas especiais (por exemplo, um "distrito de vestuário"). Embora a integração de alguns usos segregados seja desejável e possível, o termo "compatível" evidencia que nem todos os usos se prestam à mistura.

O que os planejadores, em geral, querem dizer com "uso misto"? Embora

o termo apareça com freqüência na literatura de planejamento, ele raramente é definido (Molinaro, 1993). Em seu texto sobre o assunto, o Urban Land Institute (1987) sugere que um projeto de uso misto se desenvolve de acordo com um plano coerente com três ou mais usos de produção-renda funcional e fisicamente integrados. Projetos de revitalização urbana em larga escala dominaram a renovação urbana entre as décadas de 1960 e 1980: por exemplo, Marina City, em Chicago; The Watergate, em Washington; e Scotia Square, em Halifax, apresentavam uma mistura de escritórios, comércio varejista, hotéis, lazer e residências, em um ambiente voltado para o pedestre (Collier, 1974; Urban Land Institute, 1987). Esses megaprojetos, que caracteristicamente deslocaram distritos de uso misto anteriores que se tornaram obsoletos ou foram julgados feios em razão da devastação causada pelo tempo, compartilhavam a filosofia de aumentar a diversidade enquanto aumentavam a densidade e a intensidade.

As tentativas de misturar usos revelam temores significativos em relação à mistura. As pessoas não desejam certos usos do solo perto delas. Na década de 1980, a adoção de zoneamento de uso misto e a provisão da intensificação urbana produziram uma reação do público. As agências que precisavam achar locais para asilos, orfanatos, clínicas, locais para depósito de lixo, edificações de alta densidade ou prisões usualmente encontravam resistência dos moradores. Até mesmo parques e *playgrounds*, às vezes, não eram bem-vindos. O fenômeno do “não no meu quintal” cresceu

simultaneamente às pressões pela mistura (Dear, 1992; Hornblower, 1988; Rural and Small Town Research, 1992). A experiência mostra que os habitantes de comunidades estabelecidas podem fazer objeções à mistura, em especial em relação aos usos considerados mais “incompatíveis” ou passíveis de aumentar as densidades urbanas (Clark-Madison, 1999; McMahon, 1999; Pendall, 1999).

Provavelmente, o Novo Urbanismo é o mais importante movimento para o estabelecimento do uso misto no planejamento norte-americano dos últimos anos. Com raízes no planejamento de cidades neotradicionais de Andres Duany e Elizabeth Plater-Zyberk (1992, 1996), Katz (1994) e Krieger (1991) e influenciado por conceitos de desenvolvimento voltados para o trânsito de Peter Calthorpe (1993), o Novo Urbanismo tornou-se o verdadeiro credo da década de 1990. Seus defensores participavam de conferências e programas de rádio e de televisão para descrever suas concepções (Hume, 1991; McInnes, 1992), enquanto a imprensa disseminava a expressão (por exemplo, Adler, 1994; Anderson, 1991; Paved Paradise, 1995). Extensivamente promovido em jornais, *workshops* e congressos pelas organizações profissionais, o Novo Urbanismo passou a dominar os princípios do planejamento do final do século XX. Muitas comunidades revisaram suas políticas, seus planos e seus regulamentos, para incorporar os conceitos.

As duas correntes do Novo Urbanismo têm visões diferentes sobre o uso misto. O projeto de bairro tradicional de

Duany e Plater-Zyberk (TND) envolve a intensificação e mistura de usos compatíveis de forma harmônica (Bressi, 1994; Duany e Plater-Zyberk, 1994). Para intensificar os usos, o TND incentiva a construção de apartamentos sobre garagens, unidades residenciais sobre lojas em centros de cidade diversificados, mas com prédios baixos e códigos de zoneamento que permitam às pessoas trabalhar em suas casas. Duany e Plater-Zyberk (1994) afirmam que, além de indústrias, os distritos especiais acomodam outros usos que não podem ser integrados a bairros.

O desenvolvimento orientado para o trânsito (TOD) concentra as construções em núcleos associados a estações de trânsito (Bernick e Cervero, 1997; Berridge Lewinberg Greenberg Ltd., 1991; Calthorpe, 1993; Kelbaugh, 1989, 1997; Nelessen, 1993). Usos comerciais, empresariais, de lazer e residenciais de alta densidade são alocados nas proximidades das estações. As construções de edificações de densidade baixa se dispersam em direção aos limites do núcleo, dentro de um perímetro de cinco minutos de caminhada. Assim, o TOD cria uma estrutura de espaço urbano com conglomerados de usos posicionados em um gradiente de densidade a partir das estações de trânsito. Esse conceito mostrou ser popular como justificativa para a revitalização de cidades cujos sistemas de trânsito eram bons ou estavam melhorando. No entanto, ele pouco tem a dizer sobre as opções de integração dos usos industriais.

Portanto, esses dois modelos do Novo Urbanismo propõem estratégias

diferentes para o uso misto (Katz, 1994). A abordagem do TOD é compatível com os métodos de preenchimento urbano e a revitalização. O modelo TND funciona melhor com o desenvolvimento de áreas inabitadas em novos locais no subúrbio. Os que estão comprometidos com a sustentabilidade urbana (com uso eficiente da infra-estrutura e impactos ambientais menores) preferem o TOD. Outros argumentam que a abordagem do TND parece ser mais prática, porque a maioria do crescimento ocorre na periferia urbana.

Quando os planejadores e projetistas contemporâneos falam do uso misto, não defendem uma miscelânea de usos. Os proponentes do uso misto contemporâneo estimulam a comunidade planejada, com seus núcleos de usos compatíveis que visam incentivar o ato de caminhar e a utilização de meios de transporte (Bernick e Cervero, 1997; Calthorpe, 1993; Nelessen, 1993), ou sugerem o que o Urban Land Institute (1987) chama de "projetos de multiusos" (vários usos dentro de um ou mais prédios) em áreas centrais. Os usos mistos fazem parte do programa "Crescimento Inteligente", promovido por organizações tais como o Urban Land Institute (O'Neill, 2000; Urban Land Institute, 1998), a American Planning Association (APA, 2001) e o Congress for the New Urbanism (CNU, 2001). O guia da APA sobre as melhores práticas de desenvolvimento indica a mistura mais harmônica que o mercado pode suportar (Ewing, 1996), embora reconheça que este talvez não tolere uma mistura muito grande.

Os usos comerciais, empresariais, institucionais, residenciais e de varejo são destaque em discussões sobre usos mistos. As atividades industriais não aparecem tanto, embora alguns planejadores prometam um lugar para elas. Como disse Berridge Lewinberg Greenberg Ltd. (1991, p. 22):

Embora alguns usos não sejam compatíveis com outros, particularmente com usos relacionados à indústria pesada ou a usos desagradáveis ou barulhentos, muitas indústrias novas são de pequena escala e limpas. Em relação a barulho e emissões, as indústrias que satisfazem os critérios ambientais de “bom vizinho” deveriam receber permissão para fazer parte do tecido urbano local.

No entanto, poucos subúrbios ou vilarejos inspirados no Novo Urbanismo apresentam um componente industrial. Refletindo as dificuldades relativas à mistura de usos, Ewing (1996) propõe relegar a indústria a locais “inofensivos”. Os planejadores vêem os usos industriais como menos desejáveis e, talvez, incompatíveis com outros usos na cidade pós-industrial.

Encorajado por teorias como o desenvolvimento sustentável e o Novo Urbanismo, o discurso profissional atual (presente, por exemplo, em jornais, livros e congressos) trata o zoneamento de uso misto como um “princípio de planejamento” estabelecido especialmente para as áreas centrais e “centros urbanos” (“town centers”). Segundo Berridge Lewinberg Greenberg Ltd. (1991, p. 22-23), a “mistura de usos do solo urbano é uma condição necessária, mas não suficiente, para uma cidade e ambiente melhores (...) Promover a expansão do uso misto é o princípio de uso do solo mais fundamental”. Para que os distritos permitam, incentivem e intensifiquem os usos mistos – em geral, combinações de usos residenciais, comerciais, institucionais e de espaço aberto –, muitas cidades revisaram os regulamentos de zoneamento nas décadas de 1980 e 1990 (Tomalty, 1997). Apesar de as zonas de uso único não terem desaparecido, cada vez mais aparecem como anacrônicas. A próxima seção analisa o modo como o uso misto tornou-se doutrina no Canadá e seu impacto na prática do planejamento.

Promessas: a experiência canadense

O uso misto no centro da cidade

Jane Jacobs (1961) exerceu uma grande influência no planejamento do Canadá. Embora escrevesse sobre as cidades americanas, ela sensibilizou os ativistas

canadenses. Seu livro, adotado na maioria das escolas de planejamento, permaneceu na lista das “leituras obrigatórias” dos planejadores durante décadas (Martin, Fillion e Higgs, 1988). Jacobs mudou-se para Toronto na década de 1970 e engajara-se, por completo, no

debate canadense. A escolha do momento mostrou-se auspiciosa, porque um grupo composto por prefeito e conselheiros reformistas assumiu o controle da administração da cidade em 1972 (Gordon e Fong, 1989; Sewell, 1993). Levando em consideração as recomendações de Jacobs, o conselho iniciou a mudança do planejamento dentro da cidade.

Em Toronto, os projetos de desenvolvimento de áreas já ocupadas (*infill projects*) mostram a influência de Jacobs. Em 1974, o bairro de St. Lawrence, uma região industrial que precisava ser revitalizada, forneceu uma oportunidade para testar as idéias do uso harmônico de Jacobs (Gordon e Fong, 1989). Financiado pelo governo, o projeto buscava a promoção de usos residenciais, comerciais e institucionais que fossem ao mesmo tempo rentáveis e atraentes do ponto de vista da demanda. Embora, no início, os consultores tivessem aconselhado a instalação de indústrias leves nas proximidades de Parliament Street, no final os usos industriais foram excluídos, porque a equipe do governo temia desestabilizar o distrito industrial em King e Parliament. Enquanto tomava forma, o projeto recebeu muitos elogios e publicidade.

Durante as décadas de 1970 e 1980, os bairros mais antigos de Toronto estiveram muito em voga (Caulfield, 1994). A gentrificação desses bairros mudou seu caráter, aumentou a base de impostos e expulsou os moradores que pertenciam à classe dos trabalhadores. Distritos tais como Cabbagetown e a orla vivenciaram uma regeneração e inten-

sificação de usos até a década de 1990 (Berridge Lewinberg Greenberg Ltd., 1991). Apoiados pelo governo local, os planejadores da cidade procuraram ajustar o crescimento para não desordenar os subúrbios. O planejamento do uso misto do solo ao longo de vias de trânsito e no centro urbano fazia parte da estratégia de intensificação e reurbanização (Municipality of Metropolitan Toronto, 1987, 1991, 1992).

A experiência de Toronto influenciou outras cidades. Vancouver seguiu o exemplo com projetos de uso misto ao longo de sua orla. Conferências e jornais profissionais promoviam o interesse pelo uso misto e pela mistura social de usos. Na década de 1980, uma crescente política ambiental conservadora apoiou os mercados desreguladores. Em meados da década de 1980, muitas comunidades canadenses tinham acrescentado zonas de "uso misto" às leis relacionadas ao uso do solo de seus centros urbanos. O uso misto tornou-se um princípio do planejamento.

Outras municipalidades canadenses esperavam seguir o exemplo de Toronto e Vancouver por meio da regeneração de bairros antigos e decadentes. Elas realizaram mudanças nos zoneamentos de distritos comerciais para possibilitar o uso misto. Embora Toronto e Vancouver tenham vivenciado uma rápida mudança quando os usos residenciais e comerciais deslocaram distritos industriais antigos, muitas cidades menores pouco se beneficiaram dos esforços para revitalizar seus bairros centrais. Algumas comunidades, como Halifax e Vancou-

ver, podem estar voltadas para o mar, localizando-se na orla, ou para antigos distritos industriais transformados em áreas de entretenimento ou residenciais através de iniciativas federais e municipais. No entanto, para a maioria das cidades, o crescimento continuou a ser canalizado para áreas da periferia, enquanto os centros das cidades pouco a pouco se tornavam irrelevantes. As iniciativas governamentais não conseguiram mudar os padrões de desenvolvimento urbano (Tomalty, 1997).

Entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990, desenvolveu-se um grande interesse pelos temas ambientais. Maurice Strong, um proeminente canadense, participou do World Commission on Environment and Development de 1987 e desempenhou um papel fundamental na promoção do “desenvolvimento sustentável”. Enquanto o Plano Verde do governo federal (Government of Canada, 1990) apresentava um programa de responsabilidade ambiental, a Royal Commission (1992) replanejava a orla de Toronto. Agências como a Health Canada, a Environment Canada e a Canada Mortgage and Housing Corporation iniciaram programas para incentivar a sustentabilidade nas comunidades canadenses. Os planejadores começaram a reavaliar suas práticas de modo que elas pudessem se adequar a parâmetros de sustentabilidade (Grant, 1997; Grant, Joudrey e Klynstra, 1994; Paehlke, 1991; Pomeroy, 1999).

Ao mesmo tempo que os planejadores canadenses se preocupavam com a redução dos impactos ambientais do

desenvolvimento urbano, crescia o interesse pela adoção das idéias do Novo Urbanismo (City of Calgary, 1998; Isin e Tomalty, 1993; Tomalty, 1997). O Novo Urbanismo oferecia uma teoria de conceito urbano que abrigava as predisposições de grupos influentes na prática do planejamento canadense, principalmente nos grandes centros. Durante a década de 1990, cidades como Calgary, Vancouver, Ottawa, Toronto, Waterloo, Winnipeg e Edmonton revisaram seus planos para incorporar conceitos do Novo Urbanismo e do desenvolvimento sustentável. A administração da província de Ontário elaborou relatórios que descreviam o Novo Urbanismo e patrocinou competições de projetos para ilustrar seu potencial (Government of Ontario, 1995, 1997; Warson, 1994). Organizações como a Federation of Canadian Municipalities, o Canadian Institute of Planners, o Canadian Institute of Transportation Engineers, a Canadian Urban Transit Association e a National Roundtable on Environment and Economy defendiam o desenvolvimento voltado para o trânsito com núcleos de uso misto (Berridge et al., 1996; National Roundtable, 1997; Transportation Association of Canada, 1998). O jornal dos profissionais de planejamento canadense, o *Plan Canada*, publicou artigos que incentivavam o Novo Urbanismo e o desenvolvimento sustentável em metade de seus números de 1992 e 1993 e em todos os números de 1994 a 1996. Os editores de artigos de destaque do *Plan Canada* se referiam aos subúrbios tradicionais em termos negativos (por exemplo, Wight, 1995, 1996). Durante vários anos, os congressos do Canadian

Institute of Planners apresentavam sessões sobre o Novo Urbanismo. Portanto, na década de 1990, a prática dos planejadores canadenses se realizou num contexto em que o Novo Urbanismo dominava o discurso e se deixou impregnar de questões relativas à responsabilidade ambiental.

Diante do inequívoco apoio dos grupos profissionais ao Novo Urbanismo, os planejadores, em todo o Canadá, adequaram planos e regulamentos a ele (Pomeroy, 1999). As cidades maiores contrataram consultores para trabalhar com as equipes dos órgãos públicos para examinar planos e regulamentos com o objetivo de redirecionar suas políticas de acordo com as novas idéias (por exemplo: Bogdan, 1992; Greenberg e Gabor, 1992; Lewinberg, 1993). O Novo Urbanismo (com sua retórica de desenvolvimento sustentável) trouxe uma lógica revitalizante para a prática do planejamento².

Hoje, cidades em todo o Canadá incentivam o uso misto e defendem seus benefícios em bases sociais, econômicas e ambientais. O uso misto é ainda mais comum nos distritos antigos e decadentes e é especialmente utilizado como uma estratégia de regeneração de propriedades deterioradas. Dessa maneira, por exemplo, Toronto planeja transformar distritos industriais abandonados,

conhecidos como "The Kings"³, em "áreas de reinvestimento" (City of Toronto, 1998; Porte, 1998). Antigos prédios de tijolos serão transformados em edifícios residenciais. Em Ville Saint-Laurent, em Montreal, uma antiga pista de vôo tornou-se o local para uma "nova cidade," Bois Franc (Hutchinson, 1998; Sauer, 1998). O projeto procurou reproduzir características dos bairros mais antigos de Montreal; no entanto, as propostas para permissão de lojas de conveniência em Bois Franc enfrentaram a oposição dos moradores. Os esforços para desenvolver planos urbanísticos abrangentes que incentivem a intensificação e o uso misto podem encontrar resistência.

Embora o preenchimento de áreas centrais com novos usos mistos traga benefícios, também envolve custos. Alguns usos são descartados. Por exemplo, em Halifax, dois bares foram obrigados a fechar apesar de as políticas de zoneamento terem permitido sua existência como parte da mistura de usos. Na década de 1990, os moradores de um novo prédio residencial no centro se opuseram, com sucesso, à renovação da licença de um bar, alegando que o estabelecimento (que já existia antes de eles se instalarem no bairro) arruinava sua tranquilidade. Em outra ocasião, o senhorio de um prédio de multiusos recusou-se a renovar o contrato de uma

² Nos EUA e na Austrália ocorriam processos similares. Por exemplo, a American Planning Association começou a divulgar o "crescimento inteligente" que apresenta o uso misto. No entanto, a abordagem americana dá menos atenção aos assuntos ambientais.

³ Quando o projeto do rio St. Lawrence foi iniciado em 1974, os planejadores se preocupavam com a viabilidade, a longo prazo, da área industrial em King e Parliament. No período de uma década, essa área também sucumbiu à desindustrialização.

boate depois da reclamação de barulho feita por um novo inquilino. Quem se opuser ao uso misto poderá utilizar outros mecanismos no caso de o zoneamento facilitar uma mistura considerada “incompatível”.

Em Toronto e Vancouver, a “desindustrialização” abriu espaço para a revitalização de áreas antigas e decadentes. Os empregos em fábricas estão deixando a cidade e levando a classe trabalhadora com eles. Algumas cidades estão ficando mais gentrificadas com a transformação de antigos bairros industriais em bairros residenciais mais caros.⁴ Ao mesmo tempo, o custo das moradias subiu, as taxas de desocupação diminuíram e os sem-teto se tornaram uma grande preocupação. A revitalização soluciona os problemas de algumas regiões decadentes, mas, em contrapartida, gera outros.

A mistura de usos do solo nos bairros antigos e decadentes tornou-se parte de uma estratégia para substituir usos industriais em extinção. Embora muitas fontes sugiram que a indústria está mudando para se tornar mais limpa e silenciosa e que, portanto, não precisa mais ser segregada, na maioria dos casos continua indesejada. Relegadas à periferia, as áreas industriais continuam a oferecer uma quantidade significativa de oportunidades de trabalho. Seu isolamento e seu distanciamento das vias de trânsito podem forçar os trabalhadores a utilizar carros para chegar a elas. Poderia uma estratégia de aumento do uso misto em parques industriais ser viável?

Investigamos essa questão em um estudo de caso do Burnside Industrial Park na região de Halifax, na Nova Scotia (Grant, Joudrey e Klynstra, 1994). Esse parque industrial, um local limpo, relativamente tranquilo e com uma espetacular vista da bacia do rio Bedford, abriga 1.200 empresas. Nossa análise revelou amplas oportunidades para um preenchimento residencial. No entanto, entrevistas com proprietários de negócios, administradores de parques, conselheiros locais e planejadores revelaram uma considerável relutância em aceitar a mistura de usos. Os entrevistados receavam que a presença de moradores viesse a desestabilizar o ambiente de negócios com reclamações sobre barulho, tráfego e riscos. Em relação aos investimentos, os donos de negócios se sentiam mais confiantes sabendo que o zoneamento restringia o uso misto e limitava a incerteza sobre o futuro. Descobrimos que no parque industrial a perspectiva da mistura de usos industriais com residenciais era tão mal vista quanto no centro urbano.

Em resumo, a intensificação e o desenvolvimento de áreas já ocupadas (*infill development*) são populares entre os planejadores canadenses; o estilo TOD do Novo Urbanismo influencia o desenvolvimento em cidades grandes como Toronto, Vancouver e Calgary. Todavia, ele não se tornou a forma dominante de crescimento, e os usos industriais não participam da mistura. As áreas inabitadas continuam baratas, principalmente em regiões de crescimento lento. Interesses poderosos incentivam o desenvolvimento

⁴ Zukin (1989) documenta o mesmo processo em Nova York.

urbano. Além disso, os canadenses temem zonas residenciais de alta densidade e de baixo custo e permanecem ligados a seus carros; eles resistem à intensificação (Tomalty, 1997). Na próxima seção, revisarei brevemente o planejamento de novas áreas inabitadas do Canadá para avaliar se os planejadores estão implantando nelas o uso misto.

Uso misto nos subúrbios

Em 1997, o Congresso para o Novo Urbanismo promoveu sua muito divulgada convenção em Toronto. Os adeptos do Novo Urbanismo elogiaram a cidade, seus bairros e os projetos propostos, ou em andamento, no Canadá (Everett-Green, 1997). Por volta de 2000, cerca de 30 comunidades suburbanas denotavam influência do Novo Urbanismo. A primeira delas a começar a construção, a McKenzie Towne, em Calgary, projetou o desenvolvimento de cerca de 2.400 acres. Em meados do ano 2000, a incorporadora Carma tinha construído dois bairros (ou vilarejos) e um "centro da cidade". Projetado com a consultoria de Andres Duany e descrito como uma comunidade de uso misto, McKenzie Towne apresenta diversos tipos de construções, desde apartamentos a casas de centro de terreno, e imóveis comerciais de bairro na praça do vilarejo. Consistente com os planos de Calgary (City of Calgary, 1995a, 1995b), McKenzie Towne planeja uma parada de trem no centro da cidade. Durante a década de 1990, McKenzie Towne obteve uma avaliação positiva da imprensa e despertou muito interesse

nas discussões sobre planejamento (Chidley, 1997; Hygeia, 1995; MacDonald e Clark, 1995).

A pesquisa revelou diversas dificuldades na hora de pôr em prática esse plano de uso misto, pelo menos nos primeiros anos dos projetos. A Carma investiu milhões de dólares em estruturas comerciais que não pôde vender; em vez disso, arrenda as propriedades, embora enfrente altas taxas de desocupação. Na praça, a propriedade para fins comerciais está praticamente vazia. Uma escola particular propôs mudar-se para o prédio, mas desistiu depois de ter sofrido oposição dos moradores. A incorporadora cancelou projetos de construção de apartamentos em cima de lojas do centro da cidade, porque o valor de mercado dos aluguéis não cobriria os custos da construção; o mesmo sucedeu com os apartamentos construídos sobre garagens. A construção da estação para um trem local está longe de se tornar realidade, e os moradores estão preocupados com a duração da viagem de ônibus até a cidade.

Os representantes da Carma descobriram que os construtores conseguiam vender casas sofisticadas e caras com menos facilidade em locais onde a mistura de tipos de moradia era maior. Assim, diminuíram a mistura no segundo vilarejo. Com base na experiência de Calgary, onde o crescimento é alto e o mercado de moradias é muito restrito, a Carma afirma que o Novo Urbanismo atrai um pequeno segmento do mercado. Os moradores gostam dos detalhes arquitetônicos e dos espaços públicos,

mas os compradores preferem bairros homogêneos com casas unifamiliares.

As formas do TND apresentam um custo de construção e preservação maior do que o das construções tradicionais, mas não geram ágio para as vendas. McKenzie Towne está se tornando áreas de moradias para os que vão comprar seu primeiro imóvel, uma vez que os mercados de “ascensão” procuram construções e misturas mais convencionais. Sendo assim, o subúrbio oferecerá moradias compráveis⁵, mas as principais finalidades da mistura inicialmente prevista não se materializarão. Em fases subsequentes dos projetos, a Carma decidiu abandonar o conceito TND e adotar a incorporação convencional. A incorporadora verificou que, até mesmo em áreas de grande crescimento, a mistura pode ser perigosa para os objetivos da corporação.

Nos subúrbios de Toronto, o Novo Urbanismo está proliferando. Seguindo a fusão da cidade com seus subúrbios no final da década de 1990, o foco do desenvolvimento pode estar se afastando dos bairros antigos e decadentes. No próspero Markham, a nordeste da cidade, as autoridades locais parecem empenhadas na mudança de regulamentos para promover o Novo Urbanismo (Hutchinson, 1998). Nesses subúrbios mais afluentes, embora as construções freqüentemente imitem características de bairros do início do século XX, está incluída uma mistura de tipos de mora-

dias (Figura 2). No verão de 2000, vários subúrbios de Toronto apresentavam comunidades “inspiradas na tradição”, com ruelas atrás das casas e uma mistura de tipos de edificações. No entanto, de modo geral, esses subúrbios caros não incluem usos comerciais.

Comissionada pela província de Ontário em meados da década de 1990 e, posteriormente, vendida para grupos particulares, a maior comunidade do Novo Urbanismo é Cornell. O projeto mostra a influência de Duany e Plater-Zyberk (1,500-Acre Housing Project, 1996; *Introducing the Invisible Garage*, 1996). Com 11 bairros, Cornell se aproveita do vernáculo arquitetural de Toronto; segundo Duany, se o código permanecer simples, ela se parecerá com a estimada Cabbagetown (Bentley Mays, 1997). Apesar de o trem não chegar a Cornell, há conexões de ônibus.

As comunidades do Novo Urbanismo em Ontário lutam para atrair inquilinos comerciais (*Toronto Life*, 1996), porém atraem apenas um pequeno segmento do mercado. Como uma Nova Forma Urbana, elas constituem um risco para os investidores. A experiência inicial de alguns construtores pode afugentar outros incorporadores, na medida em que o uso misto e as ruelas nos fundos das casas não estão agradando os compradores.

“No cenário Novo Urbanista supremo, os proprietários de casas moram ao

⁵ Em Calgary, casas que custam menos de \$150.000 são consideradas “compráveis”, embora a maioria das famílias talvez não tenha condições de comprar uma casa desse valor.

Figura 2. Mistura suburbana em Markham. Frades-de-pedra na faixa ajardinada ao longo das ruas estragaram a imagem de “cidade antiga”.



lado de inquilinos. Os comerciantes moram em cima de suas lojas” (Hutchinson, 1998, p. 120). Essa situação não se aplica aos projetos canadenses. Quando encontramos apartamentos e casas, a maioria está ocupada por proprietários; poucos imóveis são alugados. As lojas, com falsos segundos andares, são arrendadas a franqueados. Essas novas “cidades” correm o risco de se tornarem caricaturas de uma comunidade real: um parque temático de uma cidade “antiga” (Saunders, 1997). Em alguns subúrbios, o Novo Urbanismo significa pouco mais do que alguns enfeites exagerados e varandas na frente. Reduzido a alguns poucos elementos essenciais, o conceito representa uma ma-

nobra de mercado para promover a venda de casas estreitas em lotes pequenos.

A partir de entrevistas com planejadores e afirmações em planos canadenses, os planejadores das crescentes municipalidades suburbanas parecem satisfeitos com o Novo Urbanismo e seus preceitos (ver também Pomeroy, 1999). Esses planejadores incentivam os incorporadores a experimentar elementos do Novo Urbanismo; estão ajustando o planejamento e as regras de zoneamento para promover a flexibilização e estão tentando convencer os engenheiros e outras pessoas da administração local a cooperar. Por quê? O Novo Urbanismo parece ser inovador. Reage ao

mercado, ao permitir que os incorporadores maximizem ganhos; vale-se de valores importantes no planejamento, tais como eficiência, igualdade (potencial de compra), amenidades e meio ambiente, mesmo que não consiga realizar tudo o que promete. Diante da contínua expansão, os planejadores crêem que são poucas as alternativas para promover o Novo Urbanismo. Se o uso misto promete vitalidade, eficiência e igualdade, como podem os planejadores se opor a ele?

Nossas entrevistas revelaram, entretanto, que os planejadores de comunidades de crescimento lento se mantêm céticos sobre os potenciais benefícios do Novo Urbanismo no desenvolvimento do subúrbio (embora eles apresentem suas premissas nos documentos). Concentram-se na tentativa de impedir uma maior deterioração dos bairros antigos e decadentes enquanto administram o crescimento na periferia. Vêem o “velho urbanismo” (isto é, os bairros existentes) como carente de apoio. Acreditam que as pessoas fazem escolhas conscientes quando compram casas: os fãs dos subúrbios querem espaço, um toque rural e separação de outros usos. Nesse cenário, os usos mistos estão mais bem situados no centro urbano. Os planejadores que mantêm tais concepções se mostram cautelosos ao expressá-las, porque temem o desdém dos proponentes do Novo Urbanismo. Por exemplo, o editor

de um artigo do *Plan Canada* chamou os céticos do Novo Urbanismo de “efetivamente antiurbanos e favoráveis a uma subforma mais baixa de vida urbana real” (Wight, 1995, p. 20).⁶ Se o peso da profissão defende um paradigma particular, quem o desafia pode se sentir marginalizado.

Perspectivas: metas e barreiras

As pesquisas conduzidas por planejadores nas cidades de Waterloo (1998) e de Calgary (1998) indicam que a maioria das áreas suburbanas acomoda um uso misto limitado. Por exemplo, muitas permitem a existência de creches, bibliotecas, igrejas, prestadores de serviços, sapateiros, restaurantes, comércio varejista e clínicas médicas, mas não admitem clínicas de recuperação, hospedarias, fileiras de casas geminadas, hospitais, indústrias ou supermercados. No entanto, algumas comunidades estão retirando usos permitidos de suas listas: por exemplo, em Montreal, o Conselho pode alterar o zoneamento residencial para limitar a instalação de templos de oração (Fischler, 2000).⁷

Qual é a mistura apropriada? Sabemos quando a encontrarmos? No início da década de 1990, Toronto estabeleceu a meta de um emprego para cada 1,5 morador (Municipality of Metropolitan

⁶ Os gurus do movimento, tais como Andres Duany e James Kunstler, são mais intolerantes ainda, como demonstram de imediato as discussões na lista de e-mail do Pro-Urb.

⁷ A diversidade étnica traz uma proliferação de pequenas congregações religiosas. Moradores que descobrem a instalação de uma casa de oração em suas tranquilas ruas podem não aceitar o barulho e o aumento de tráfego dela decorrentes.

Toronto, 1991), mas indicará isso o tipo de mistura a ser produzido ou os usos a serem permitidos? Será que o número de armazéns em um bairro é um bom indicador da mistura comercial e residencial (IBI Group, 2000)? Se não for, qual seria ele? Dada a falta de especificidade em nossas prescrições sobre o uso misto, como podemos estabelecer metas que nos permitirão saber se atingimos, com sucesso, os nossos objetivos?

Que grau de mistura estamos vendo nas comunidades canadenses? Na realidade, encontramos evidência de potencial para uma intensidade maior, potencial relacionado mais à presença de lotes menores do que à mistura social.

A Figura 3, por exemplo, mostra uma mistura de tipos e tamanhos de casas em terrenos estreitos, embora o padrão de casas em centro de terreno ainda seja a norma. Em parte, o custo é responsável por esse processo (especialmente nas comunidades que crescem com rapidez), da mesma forma que retornos maiores orientam os interesses de desenvolvimento. Todavia, a determinação dos planejadores em alcançar eficiência e sustentabilidade claramente acentua a tendência. No entanto, deveríamos perceber que, no Canadá, a maioria das novas moradias permanece agrupada por tipo e ocupação nos projetos para os subúrbios e zonas urbanas. A mistura é a exceção, não é a regra.

Figura 3. Mistura “esquelética” em um subúrbio de Calgary.



Como parte da mistura de usos, algumas áreas antigas e decadentes apresentam um número maior de unidades residenciais do que apresentavam há 10 anos atrás. Será que isso reflete uma

crescente diversidade de usos? A composição urbana certamente mudou, só que os usos residenciais e de lazer substituíram, grandemente, os usos industriais. Encontramos uma mistura diferente.

Alguns usos do solo urbano, tais como prisões e indústria pesada, não parecem estar bem integrados no tecido urbano. As barreiras reguladoras podem estar caindo, mas o mercado prefere um grau de segregação de uso.

O desenvolvimento de áreas já ocupadas (*infill development*) e o uso misto mostraram-se populares em Toronto e Vancouver, onde a imigração maciça produziu grande crescimento e diferentes populações. Por exemplo, no centro de Toronto, uma mistura de usos residenciais, empresariais e varejistas está revitalizando antigos bairros industriais (Figura 4). O uso misto permite o aumento do estoque de moradias, a facilitação do deslocamento e a redução de custos em um mercado residencial limitado. Nessas cidades, mais pessoas podem buscar estilos de vida urbanos, e já existem bons sistemas de deslocamento para facilitar a vida sem carros. Ken Greenberg chamou Toronto de "modelo do Novo Urbanismo" e deu a entender que as políticas de impostos canadenses não incentivam as pessoas a abandonar a cidade, como ocorre nos EUA (*Home-scaping*, 1997). Entretanto, a mistura afeta, para melhor e para pior, os bairros antigos e decadentes. A gentrificação contribui para novas formas de segregação espacial fundamentada na classe. Ao preencher os espaços abandonados pela indústria que deixou sua base, a mistura facilita a transformação em uma cidade pós-industrial. Confrontados com a escolha de terrenos vazios ou acres de estacionamento em distritos anteriormente produtivos, as autoridades municipais recebem, de bom grado, projetos

de novos negócios, residências ou locais de lazer (Schmandt, 1999). Os distritos anteriormente decadentes se tornam zonas comerciais e de lazer muito divulgadas para atrair turistas e acomodar os endinheirados (Gottdiener, 1997; Ward, 1998).

Figura 4. Uso misto em uma antiga zona industrial em Toronto.



Com sua promessa de caráter e sustentabilidade, o Novo Urbanismo fornece uma teoria para justificar o uso misto no Canadá atual. O conceito do TOD aparece amplamente em planos de cidades maiores, mas tem afetado a prática de maneira mais lenta. Até mesmo o plano de Toronto de intensificação ao

redor das estações do metrô enfrentou resistência local. Na maioria das comunidades, os núcleos de uso misto, com escritórios comerciais e moradias para várias famílias se desenvolvem tipicamente em entroncamentos de autovias: o fenômeno da “cidade da periferia” descrito por Garreau (1991). Os bondes dos subúrbios do início do século XX fornecem um modelo de TOD que muitos planejadores esperam ver, mas as realidades dos padrões de propriedade da terra, as preferências dos consumidores e as taxas de crescimento urbano dificultam a sua implantação atualmente.

Com o desenvolvimento de subúrbios projetados em cidades afluentes, Leung (1995) sugere que o resultado do Novo Urbanismo pode simplesmente ser mais uma expansão pitoresca; o autor observa que a mistura faz parte do pacote do enclave fechado e privilegiado. Encontramos poucos exemplos de “novas cidades” de bom tamanho e da gama de opções sugerida pelo estilo TND do Novo Urbanismo. Em função do limitado mercado para a mistura em densidades altas, esses projetos só alcançam o sucesso em áreas de crescimento e custo altos. Essas situações não se configuram em boa parte do Canadá. Em áreas menos afluentes, os construtores enfeitam as “magrelas casas de início” com toques arquitetônicos do Novo Urbanismo. As lojas da rua principal dos novos subúrbios, como McKenzie Towne (Calgary), dão a impressão de uso misto, porém o segundo andar é enfeitado com janelas falsas (Figura 5). O incorporador excluiu apartamentos e escritórios sobre o espaço varejista porque a

economia de uso misto provou ser inviável na nova cidade suburbana. O conceito de uso misto aparece em planos locais, mas não influencia a prática em um mercado não-receptivo.

Portanto, embora, nos últimos anos, muitas barreiras de engenharia e de planejamento tenham caído e planejadores e autoridades do desenvolvimento econômico local recebam bem a mistura, a hesitação tem como origem as barreiras culturais que os planejadores não conseguem superar com facilidade. As pessoas querem segurança, previsibilidade e tranquilidade em seus ambientes. Elas temem a mistura. O sucesso do zoneamento no século XX reflete essa realidade (Foglesong, 1986; Moore, 1979). Somente um pequeno segmento da população aceita os riscos do investimento em projetos de uso misto. Quando os custos são modestos, os projetos de uso misto têm grande dificuldade em sair do papel. Enquanto a experiência mostrar que o uso misto diminui a absorção pelo mercado, os construtores e os incorporadores o evitarão. Apesar de as barreiras culturais permanecerem, as barreiras econômicas resultantes limitarão a experiência com o uso misto aos poucos mercados que apresentarem alguma chance de sucesso.

O uso misto é um meio ou um fim? Seus proponentes o citam como um meio para a integração social, o vigor econômico e a melhora ambiental; contudo, a experiência canadense com o uso misto é desencorajadora. Os distritos de uso misto estão ficando cada vez mais segregados, e o potencial de compra

não melhorou. Os esforços para misturar usos não estancaram a perda de vitalidade econômica da maioria das cidades canadenses. A terra está sendo consumida com muita rapidez, a quilometragem percorrida está aumentando e não vemos um fim para o consumismo. Em suma, estamos obtendo pouco sucesso nos objetivos propostos com o uso misto. Mesmo assim, os planejadores continuam a defendê-lo. Talvez o considerem intrinsecamente bom apesar de suas consequências.

As cidades são artefatos dinâmicos moldados pela intervenção humana. Como nossos valores culturais e com-

portamentos sociais mudam, nós alteramos as cidades onde vivemos. A mistura de usos reflete vários fatores, tais como as crenças culturais, os meios de produção, a tecnologia do transporte, a tecnologia da segurança e o nível de riqueza. Assim como a cidade industrial era diferente da cidade medieval, a cidade pós-industrial será diferente da cidade industrial. Como planejadores, nós avaliamos as práticas atuais em relação aos objetivos da comunidade e ajustamos políticas e regulamentos para ajudar moradores a alcançar seus objetivos. A experiência canadense com a implantação do uso misto serve como um *feedback* importante nesse processo.

Figura 5. Frentes falsas em lojas de McKenzie Towne, um subúrbio de Calgary.



Agradecimentos

Gostaria de agradecer a meus dois assistentes de pesquisa, que facilitaram este trabalho. Jaime Orser trabalhou nos últimos dois anos no estudo das cidades canadenses e preparou o mapa. Darrell Joudrey participou da pesquisa sobre

planejamento de parque industrial. Devo muito aos dois. Agradeço também a meus colegas que leram versões iniciais deste trabalho e aos críticos anônimos que me obrigaram a detalhar e a elucidar meus argumentos.

Referências

- 1,500-ACRE HOUSING PROJECT SET FOR TORONTO AREA. *Financial Post Daily*, Cornell, 11 Oct. 1996. p. 5.
- ADLER, J. The new burb is a village. *Newsweek*, 26 Dec. 1994. p. 109.
- AMERICAN PLANNING ASSOCIATION. Senate committee may consider community character act. Disponível em: <http://cw2k.capweb.net/planning>>. 2001.
- ANDERSON, K. Oldfangled new towns. *Time*, 20 May 1991. p. 52-55.
- BENTLEY MAYS, J. The high priest of New Urbanism. *The Globe and Mail*, 8 Mar. 1997. p. C17.
- BERNICK, M.; CERVERO, R. *Transit Villages in the 21st Century*. New York: McGraw-Hill, 1997.
- BERRIDGE LEWINBERG GREENBERG LTD. *Guidelines for the Reurbanisation of Metropolitan Toronto*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, 1991.
- BERRIDGE LEWINBERG GREENBERG DARK GABOR; COSBURN PATTERSON WARDMAN; GLATTING JACKSON KERCHER ANGLIN LOPEZ RINEHART. *The Integrated Community: A Study of Alternative Land Development Standards*. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation, 1996.
- BOGDAN, J. The design of Queensville new town. *Plan Canada*, 32(3), p. 14-15, 1992.
- BRESSI, T. Planning the American dream. In: Katz, P. (Ed.). *The New Urbanism*. New York: McGraw-Hill, 1994.
- CALTHORPE, P. *The Next American Metropolis*. New York: Princeton Architectural Press, 1993.
- CAULFIELD, J. *City Form and Everyday Life: Toronto's Gentrification and Critical Social Practice*. Toronto: University of Toronto Press, 1994.
- CHIDLEY, J. The new burbs. *Maclean's*, 21 July 1997. p. 16-21.

- CITY OF CALGARY. *Calgary Transportation Plan*. Calgary: Author, 1995a.
- _____. *Sustainable Suburbs Study: Creating More Fiscally, Socially and Environmentally Sustainable Communities*. Calgary: Planning and Building Department, 1995b.
- _____. *Summary Report: Transit-oriented Suburban Community Design. A Survey of Municipalities in Canada and the USA*. Calgary: Planning and Building Department, New Communities Planning, 1998.
- CITY OF TORONTO. *Tracking the Kings: A Monitor Statement on the King-Parliament and King-Spadina Reinvestment Initiative*. Toronto: City of Toronto Urban Development Services, 1998.
- CITY OF WATERLOO. West side nodes zoning study discussion paper. Waterloo, ON: City of Waterloo Development Services, 1998.
- CLARK-MADISON, M. *Urban on the rocks: Neighborhood juries still out on smart growth* The Austin Chronicle, 18(35). Disponível em: <http://www.auschron.com/issues/_vol18/issue35/pols.htm>. 1999.
- COLLIER, R. *Contemporary Cathedrals*. Montreal: Harvest House, 1974.
- CONGRESS FOR THE NEW URBANISM. *Smartening up Growing Smart*. Disponível em: <http://www.cnu.org/cnu_updates/Smartening-notes-wkshops.pdf>. 2001.
- DEAR, M. Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58(3), p. 288-300, 1992.
- DUANY, A.; PLATER-ZYBERK, E. The second coming of the American small town. *Plan Canada*, 32(3), p. 6-13, 1992.
- _____. The neighborhood, the district and the corridor. In: KATZ, P. (Ed.). *The New Urbanism*. New York: McGraw-Hill, 1994.
- _____. Neighborhoods and suburbs. *Design Quarterly*, 164, p. 10-23, 1996.
- EVERETT-GREEN, R. Model cities for the next millennium. *The Globe and Mail*, 31 May 1997. p. C21.
- EWING, R. *Best Development Practices: Doing the Right Thing and Making Money at the Same Time*. Chicago: APA Planners Press, 1996.
- FISCHLER, R. More on Storefront Churches. Disponível em: <planet@listserv.acsu.buffalo.edu>. 2000.
- FOGLESONG, R. *Planning the Capitalist City: The Colonial Era to the 1920s*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986.
- GARREAU, J. *Edge City: Life on the New Frontier*. New York: Anchor Books, 1991.
- GORDON, D.; FONG, S. Designing St. Lawrence. In: GORDON, D. (Ed.). *Directions for new Neighbourhoods: Learning from St. Lawrence*. Conference proceedings

(unpaginated). Toronto: Ryerson Polytechnical Institute, School of Urban and Regional Planning, 1989.

GOTTDIENER, M. *The theming of America: Dreams, Visions, and Commercial Spaces*. Boulder, CO: Westview Press, 1997.

GOVERNMENT OF CANADA. *Canada's Green Plan*. Ottawa: Environment Canada, 1990.

GOVERNMENT OF ONTARIO. *Making Choices: Alternative Development Standards. Guideline, Planning Reform in Ontario*. Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1995.

_____. *Breaking Ground: An Illustration of Alternative Development Standards in Ontario's New Communities*. Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1997.

GRANT, J. Next generation neighbourhoods: Finding a focus for planning residential environments. *Canadian Journal of Urban Research*, 6(2), p. 111-134, 1997.

GRANT, J.; JOUDREY, D.; KLYNSTRA, P. *Next Door to the Factory: Housing People in Modern Industrial Parks (Report)*. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation, External Research Program, 1994.

GREENBERG, K.; GABOR, A. The integration of urban design and planning. *Plan Canada*, 32(3), p. 26-28, 1992.

HOMESCAPING: there's a revolution occurring in town planning and it's led by

rebels who call themselves the New Urbanists. *Financial Post*, 10(25), p. 24-26, 1997.

HORNBLOWER, M. Not in my backyard you don't. Too often, that's the answer to a community in need. *Time*, 27 June 1988. p. 58-59.

HUME, C. They dare to critique our cities: Designer wants suburbs that work. *Toronto Star*, 31 Aug. 1991. p. K10.

HUTCHINSON, B. Good porches make good neighbors. (A back-to-basics movement called New Urbanism is threatening the suburban model). *Canadian Business*, 26 June 1998. p. 120-123.

HYGEIA CONSULTING SERVICES; REIC LTD. *Changing Values, Changing Communities: A Guide to the Development of Healthy, Sustainable Communities*. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation, 1995.

IBI GROUP. *Greenhouse Gas Emissions from Urban Travel: Tool for Evaluating Neighbourhood Sustainability*. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation and Natural Resources Canada, 2000.

INTRODUCING the invisible garage: The New Urbanists are mounting a savage attack on subdivisions. *Toronto Life*, Oct. 1996, p. 77-80.

ISIN, E.; TOMALTY, R. *Resettling Cities: Canadian Residential Intensification Initiatives*. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation, 1993.

- JACOBS, J. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books, 1961.
- KATZ, P. Preface. In: _____. (Ed.). *The New Urbanism*. New York: McGraw-Hill, 1994.
- KELBAUGH, D. (Ed.). *The Pedestrian Pocket Book: A New Suburban Design Strategy*. New York: Princeton Architectural Press, 1989.
- _____. *Common Place: Toward Neighborhood and Regional Design*. Seattle: University of Washington Press, 1997.
- KRIEGER, A. *Andres Duany and Elizabeth Plater-Zyberk: Towns and Town Making Principles*. New York: Harvard Graduate School of Design, 1991.
- LEUNG, H. L. A new kind of sprawl. *Plan Canada*, 35(5), p. 4-5, 1995.
- LEWINBERG, F. Reurbanization: The context for planning growth. *Plan Canada*, 33(2), p. 10-14, 1993.
- MACDONALD, D.; CLARK, B. New Urbanism in Calgary: McKenzie Towne. *Plan Canada*, 35(1), p. 20-22, 1995.
- MARTIN, L.; FILION, P.; HIGGS, E. S. A survey of the preferred literature of Canadian planners. *Plan Canada*, 28(1), p. 6-11, 1988.
- MCINNES, C. Drawing happiness into the blueprints. *The Globe and Mail*, 27 Apr. 1992. p. A17.
- MCMAHON, E. Cooperation instead of confrontation (from *Planning Commissioners Journal*, 33). Disponible em: <http://www.plannersweb.com/trends/_1coop._html>. 1999.
- MOLINARO, J. Agree on how to disagree or how to have useful discussions (from *Planning Commissioners Journal*, 12). Disponible em: <http://www.plannersweb.com/_trends/_1coop.html>. 1993.
- MOORE, P. Zoning and planning: The Toronto experience, 1904-1970. In: ARTIBISE, A.; STELTER, G. (Ed.). *The Usable Urban Past*. Toronto: Macmillan, 1979.
- MUNICIPALITY OF METROPOLITAN TORONTO. *Housing Intensification* (Metropolitan Plan Review Report No. 4). Toronto: Author, 1987.
- _____. *Guidelines for the Reurbanization of Metropolitan Toronto*. Toronto: Author, 1991.
- _____. *The Liveable Metropolis* (Municipality of Metropolitan Toronto, Draft Plan). Toronto: Author, 1992.
- NATIONAL ROUNDTABLE ON THE ENVIRONMENT AND THE ECONOMY. *The Road to Sustainable Transportation in Canada*. Ottawa: Author, 1997.
- NELESSEN, A. C. *Visions for a New American Dream: Process, Principles, and an Ordinance to Plan and Design Small Communities*. Chicago: APA Planners Press, 1993.

- O'NEILL, D. J. *The Smart Growth Tool Kit*. Washington, DC: Urban Land Institute, 2000.
- PAEHLKE, R. C. *The Environmental Effects of Urban Intensification*. Toronto: Ontario Ministry of Municipal Affairs, 1991.
- PAVED paradise. Fifteen ways to fix the suburbs. *Newsweek*, 15 May 1995. p. 40-53.
- PENDALL, R. Opposition to housing NIMBY and beyond. *Urban Affairs Review*, 35(1), p. 112-136, 1999.
- POMEROY, S. *Professional Attitudes Towards Alternative Development Standards*. Toronto: ICURR Publications, 1999.
- PORTE, D. Toronto – an urban design approach (from *Urban Design Quarterly*, 66). Disponível em: <http://_ww2.rudi.net/ej/udq/66/internat_1.htm>. 1998.
- ROYAL COMMISSION ON THE FUTURE OF THE TORONTO WATERFRONT. *Regeneration: Toronto's Waterfront and Sustainable City*. Toronto: Ministry of Supply and Services Canada, 1992.
- RURAL AND SMALL TOWN RESEARCH AND STUDIES PROGRAMME. *Guidelines for action: Understanding Housing-related NIMBY*. Sackville, NB: Mount Allison University, 1992.
- SAUER, L. Creating a "signature" town: The urban design of Bois Franc. *Plan Canada*, 34(9), p. 22-27, 1998.
- SAUNDERS, D. Ye new Olde town. *The Globe and Mail*, 8 Mar. 1997. p. C17.
- SCHMANDT, M. The importance of history and content in the postmodern urban landscape. *Landscape Journal*, 18(2), p. 152-165, 1999.
- SEWELL, J. *The Shape of the City: Toronto Struggles with Modern Planning*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
- TOMALTY, R. *The Compact Metropolis: Growth Management and Intensification in Vancouver, Toronto, and Montreal*. Toronto: ICURR Publications, 1997.
- TRANSPORTATION ASSOCIATION OF CANADA. *Achieving livable cities* (Briefing). Ottawa: Author, Nov. 1998.
- URBAN LAND INSTITUTE. *Mixed-use Development Handbook*. Washington, DC: Author, 1987.
- _____. *Smart Growth: Economy, Community, Environment*. Washington, DC: Author, 1998.
- VAN DER RYN, S.; CALTHORPE, P. *Sustainable Communities: A New Design Synthesis for Cities, Suburbs and Towns*. San Francisco: Sierra Club, 1986.
- VISCHER, J. Community and privacy: planners' intentions and residents' reactions. *Plan Canada*, 23(4), p. 112-121, 1984.
- WARD, S. V. *Selling Places: The Marketing and Promotion of Towns and Cities, 1850-2000*. London: E&FN Spon, 1998.
- WARSON, A. Born-again urbanism in Canada. *Progressive Architecture (PIA)*, p. 51-52, Nov. 1994.

WIGHT, I. New Urbanism vs. conventional suburbanism. *Plan Canada*, 35(5), p. 20-22, 1995.

_____. In search of grander humane visions. *Plan Canada*, 36(4), p. 3-4, 1996.
WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND

DEVELOPMENT [Brundtland Commission]. *Our Common Future* (Report). New York: Oxford University Press, 1987.

ZUKIN, S. *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*. Rutgers, NJ: Rutgers University Press, 1989.

Resumo

Este artigo investiga a teoria e a prática do uso misto desde sua origem, nas críticas de Jane Jacobs, às recentes prescrições do Novo Urbanismo. Aproveitando as experiências no Canadá, onde o uso misto já tinha sido firmemente estabelecido como um princípio de planejamento básico, nós identificamos alguns dos problemas e obstáculos encontrados por aqueles que propõem o uso misto em várias cidades. Descobrimos que o uso misto promete vitalidade econômica, igualdade social e qualidade ambiental, mas não consegue proporcionar tais benefícios prontamente em um contexto em que as forças econômicas e culturais promovem a separação dos usos do solo.

Palavras-chave: uso misto; Canadá; usos do solo.

Abstract

This article explores the theory and practice of mixed use, from its origins in the critiques of Jane Jacobs to the recent prescriptions of New Urbanism. Drawing on experiences in Canada, where mixed use has become firmly established as a key planning principle, we identify some of the problems and barriers encountered in seeking mix in several cities. We find that mixed use promises economic vitality, social equity, and environmental quality, but it cannot readily deliver such benefits in a context where cultural and economic forces promote separation of land uses.

Keywords: mixed use; Canada; land uses.

Jill Grant é professora e diretora da Escola de Planejamento da Universidade de Dalhousie (Canadá). Sua pesquisa é focada em ambientes residenciais e no contexto cultural do planejamento comunitário. É editora do *Plan Canada*, o periódico do Instituto Canadense de Planejadores (CIP, em inglês), e integra os conselhos editoriais do *Journal of the American Planning Association* e da revista *Landscape and Urban Planning*. Seu artigo sobre usos mistos ganhou um *CIP Award for Impact on the Profession*.

Legado incerto: os estádios olímpicos de Sydney

Glen Searle

Por ter sediado os Jogos Olímpicos de 2000, Sydney recebeu um legado de estádios grandes e modernos que suprirão as necessidades esportivas pós-olímpicas durante décadas. Esse legado sempre foi menos importante do que o objetivo básico de fornecer instalações para acomodar, com conforto, os próprios jogos. Mas, para obter a aprovação dos moradores, o governo do estado de New South Wales, provedor dos locais e das instalações olímpicas, declarou que essa herança lhes traria grandes benefícios. A situação pós-olímpica adquiriu especial importância porque os dois novos estádios olímpicos exigiam um financiamento significativo do setor privado, que, por sua vez, dependia de um número substancial de espectadores após o encerramento dos Jogos.

O contexto local ameaçava a viabilidade desses dois estádios de duas ma-

neiras básicas. Eles competiriam com estádios do estado preexistentes, todos construídos recentemente ou amplamente modernizados nos últimos 15 anos, e enfrentariam a realidade das ligas desportivas nacionais que, por razões históricas e culturais locais, atraem públicos pequenos a jogos em Sydney. São muito poucos os grandes eventos nos estádios para compensar a diminuição de receita. Essa situação foi preponderante para forçar os governos locais a buscar propostas para um desenvolvimento urbano de porte ao redor dos dois estádios olímpicos. Foi elaborado o esboço de um plano diretor para o Parque Olímpico e foram examinadas propostas de desenvolvimento.

Este artigo analisa o processo de desenvolvimento dos estádios olímpicos de Sydney e suas conseqüências pós-olímpicas. Ao fazê-lo, ilustra várias das

novas preocupações presentes no campo do planejamento, entre elas os possíveis riscos de parcerias público-privadas no desenvolvimento de infra-estrutura urbana especializada, os problemas relativos a tais parcerias em situações em que há

competição com uma infra-estrutura do estado já existente e o modo como o desenvolvimento urbano pode ser direcionado por tentativas posteriores para compensar os custos de infra-estrutura especializada.

As cidades e a construção de estádios

Quase todas as análises acadêmicas de desenvolvimento de cidades e estádios têm sido feitas a partir de exemplos dos EUA. O contexto norte-americano envolve ligas desportivas nacionais com públicos imensos em todos os jogos, e as franquias de ligas móveis são comuns. Entretanto, a experiência norte-americana fornece lições para as análises de cidades e estádios da Europa e de outras regiões desenvolvidas.

Um tópico capital diz respeito à extensão do desenvolvimento econômico gerado pelo estádio. Em geral, essa é a principal razão apresentada para justificar os grandes subsídios, pagos por contribuintes, usados na construção de grandes estádios das cidades dos EUA que visam manter ou atrair franquias móveis de times de beisebol, futebol e basquete (Rich, 2000a). No entanto, a literatura acadêmica tem raramente identificado os impactos positivos do desenvolvimento econômico gerados pela construção de estádios nos EUA, em especial se levados em consideração os subsídios oferecidos pelas cidades para os novos estádios (Baade, 1996; Rich, 2000a). Os donos de equipes e os jogadores são os principais beneficiá-

rios dos subsídios (Baade, 1996; O'Kaer, 1974). Todavia, a construção de estádios com subsídios das cidades tornou-se mais importante porque, desde a década de 1970, a ênfase em programas políticos locais se deslocou da redistribuição para o desenvolvimento econômico (Euchner, 1993). Nesse período, surgiu uma lógica de desenvolvimento mais ampla. Enquanto os benefícios do desenvolvimento econômico decorrentes da presença de um time na cidade podem não ser quantificáveis, "cidades que possuem times e os perdem provavelmente enfrentarão problemas com sua imagem" (Zimbalist, 1992).

De modo mais geral, as cidades têm progressivamente incorporado a construção de estádios como um componente central de estratégias econômicas locais e de desenvolvimento urbano mais amplas. Por exemplo, Indianápolis adotou uma estratégia de desenvolvimento econômico destacando locais de esportes no centro, procedimento que, no entanto, não produziu mudanças significativas no desenvolvimento econômico real (Rosentraub et al., 1994). Em Cleveland, o complexo formado por um novo estádio passou a ser visto como

parte da estratégia de revitalização do centro da cidade (Sidlow e Henschen, 2000). Para o grupo cívico Renaissance, de Detroit, o novo estádio era parte integrante da reconstrução da cidade (ibid.).

Inversamente, ao desviarem impostos que poderiam ter sido gastos na infra-estrutura social e nos serviços, os subsídios para os estádios podem causar impactos negativos no desenvolvimento urbano. Em Cleveland, a abertura do Sports Complex recebeu isenção de impostos, que, de outra forma, teriam ido para escolas e para o governo local (Bartimole, 1994). Em Birmingham (Grã-Bretanha), o financiamento pela cidade da National Indoor Arena produziu efeitos similares (Beazley, Loftman e Nevin, 1997).

Tal como sugerido, a provisão de subsídios para a construção de estádios nos EUA tem sido um processo muito questionado. Nesse aspecto, as relações entre diferentes grupos de interesse, políticos e proprietários são cruciais (Rich, 2000a). Como Sidlow e Henschen argumentam, a decisão de construir um estádio com recursos públicos representa

muitas vezes a conclusão de anos de reivindicações feitas por diversos grupos de interesse, ou seja, diversas propostas vagando na conjuntura política básica, políticos preocupados com suas reputações e legados, e acontecimentos que criam uma oportunidade para uma idéia se tornar um fato concreto. (Sidlow e Henschen, 2000, p. 168)

Nesse sentido, o papel das elites das cidades pode ser vital. Rich (2000b) sugere que a construção de estádios atrai políticos porque a possibilidade de garantir uma franquias de esportes é das poucas coisas que a elite econômica deseja; muitas vezes, os políticos demonstram muito menos entusiasmo pela resolução das outras necessidades da cidade. Para garantir a construção do estádio, a cooptação da mídia pode ser fundamental também (Rich, 2000b).

Se examinarmos a relevância da experiência dos EUA para a construção de estádios em Sydney e em outros lugares, precisamos levar em consideração o contexto particular da competição dos estádios entre as cidades americanas. Em geral, nos EUA, as ligas desportivas constituem monopólios em que a oferta de times é menor do que a demanda (Zimbalist, 2000, p. 57). Além disso, as franquias de times são comerciáveis e, portanto, potencialmente móveis entre as cidades. Esses fatores produzem as condições para as cidades disputarem franquias por meio de subsídios para novos estádios. Além disso, na competição por estádios nos EUA, outros fatores de caráter mais geral devem ser considerados. Por exemplo, a nova tecnologia permitiu que a construção de estádios maximizasse oportunidades para geração de receitas provenientes de suítes de luxo, camarotes do clube, concessões, fornecimento de comida e bebida, símbolos, estacionamento, propaganda e atividades temáticas. Os novos estádios podem incorporar essas características e assim obter uma vantagem imediata sobre instalações mais

antigas (ibid.). O potencial para uma rápida obsolescência decorrente de mudanças nas preferências do público a respeito das “maneiras de assistir” aos jogos é também significativo. Os estádios cobertos e a grama artificial são agora menos populares do que os estádios abertos tradicionais (Rich, 2000b, p. 224).

Como mostrarão os estudos de caso de Sydney neste artigo, na Austrália, os tópicos relacionados a subsídios públicos, competição entre estádios e desenvolvimento urbano têm se destacado nos projetos de estádios recentes. Os limites políticos aos subsídios públicos também foram amplamente discutidos. O maior estádio da Austrália construído nos últimos anos, além do principal estádio olímpico de Sydney, é o estádio Colonial, em Melbourne, com 52 mil assentos. Abrangendo 220 hectares, foi inicialmente concebido como um estádio para futebol e rúgbi financiado pelo estado (Maiden, 2001) e como primeiro projeto do plano de revitalização das Docklands pelo governo de Victoria. O governo alegava que uma revitalização integrada da área ao redor do estádio seria essencial para a Austrália (Office of Major Projects, 1997). Um plano alternativo para o estádio foi elaborado, e a garantia de 30 jogos da Liga de Futebol da Austrália (AFL) todos os anos permitiu que o projeto fosse financiado por grupos privados (Chandler, 1999). O consórcio formado por investidores particulares, entre eles a News Corp e a rede nacional de televisão Seven, que detinha os direitos de transmissão da AFL, ganhou a concorrência para construir o estádio e regenerar a área adja-

cente, basicamente para abrigar um estúdio de televisão. Os 150 milhões de dólares australianos em capital de contrapartida foram complementados por 100 milhões de dólares australianos pagos pela Seven em troca de 25 anos de direito de venda de ingressos, de assentos especiais e da exploração do nome e dos símbolos (Maiden, 2001). O estádio foi inaugurado em 2000. Todavia, com o malogro da captação de atividades fora da temporada e uma lotação menor do que a esperada, a receita ficou bem abaixo das expectativas. Seu primeiro ano financeiro gerou uma receita de 22,5 milhões de dólares australianos em vez dos 55 milhões que tinham sido previstos (ibid.). Houve uma perda de 41,2 milhões de dólares australianos anterior ao pagamento dos impostos, e o valor do estádio foi depreciado de 220 milhões para 156 milhões (Maiden e Milovanovic, 2001). Para evitar a liquidação, além de uma remuneração anual futura aos proprietários, a Seven pagou 75 milhões de dólares australianos para arrendar e administrar o estádio durante 23 anos (*Sydney Morning Herald*, 26 out. 2001). Por outro lado, o principal estádio de Melbourne, o Melbourne Cricket Ground (MCG), está sendo remodelado para os Jogos do Commonwealth de 2006, pelo governo de Victoria, a um custo de 400 milhões de dólares australianos, obra que aumentará a capacidade de 96 mil para pouco mais de 100 mil espectadores (*Australian Financial Review*, 15 ago. 2001). Essa situação de perdas do setor privado diante da revitalização levada a cabo com financiamento estatal de estádios que

competem um com o outro se assemelha às histórias dos estádios olímpicos de Sydney descritas a seguir.

No caso do estádio Colonial, o setor privado teve de arcar com os custos. Por outro lado, as reformas de dois estádios relacionados aos Jogos Olímpicos, em Adelaide e Canberra, envolviam subsídios do governo e geraram seus próprios custos políticos. Ambas as reconstruções envolviam excesso de gastos na reforma dos estádios para as competições de futebol dos Jogos Olímpicos de 2000. Em Adelaide, os custos da renovação do Estádio de Futebol de Hindmarsh subiram de 8,5 milhões de dólares australianos, previstos inicialmente, para 30 milhões, arcados pelo governo do estado (*Weekend Australian*, abr. 2000, p. 22-23). Como consequência, ocorreram as demissões do ministro de Turismo e do secretário de Gabinete (*Australian*

Financial Review, 19 out. 2001). Em Canberra, o custo da renovação do Estádio Bruce partiu de uma estimativa inicial de 27,3 milhões de dólares australianos, com uma contribuição de 12,3 milhões do governo nacional, e atingiu, ao final, 60 milhões de dólares australianos, com um passivo dos contribuintes do território totalizando 64 milhões (Harris, 2001). As expectativas de que haveria pelo menos seis mil assentos cobertos extras foram frustradas, tendo sido construídos apenas 1.600. O fiasco do Estádio Bruce foi um fator preponderante na demissão do Primeiro Ministro logo após os Jogos Olímpicos (*Sydney Morning Herald*, 18 out. 2000). Tais repercussões políticas foram evitadas na construção das instalações olímpicas de Sydney, embora, como veremos a seguir, elas também tenham enfrentado suas próprias dificuldades.

O desenvolvimento da baía de Homebush e os estádios olímpicos

Em 1993, Sydney venceu a disputa para sediar os Jogos Olímpicos de 2000. A proposta para os Jogos Olímpicos basicamente propunha novos estádios e outros locais de instalações. As principais instalações seriam construídas no local de um abatedouro público de 760 hectares na baía de Homebush, perto do braço do rio Parramatta no porto de Sydney, a 14 km do centro da cidade (Figura 1). O local ficara disponível com a eleição de um governo estadual neoliberal (Liberal-National) em 1988. Como parte de uma filosofia de “estado míni-

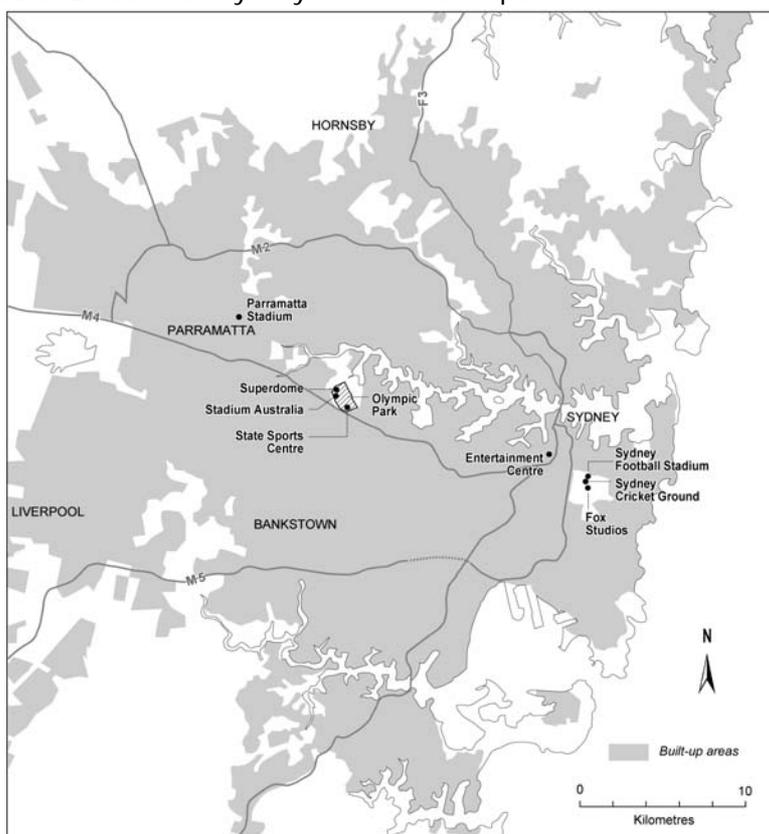
mo” e seguindo o exemplo dos governos da Grã-Bretanha (Thatcher) e dos EUA (Reagan), o novo governo acabou com várias empresas estatais, inclusive abatedouros e fábricas de tijolos na baía de Homebush.

A revitalização do local da baía de Homebush, que abrigava também um grande e antigo arsenal federal, fora proposta em vários planos de governo do início da década de 1970 (Homebush Bay Corporation and Property Services Group, 1994). Em 1973, o governo in-

vestigou possíveis locais para instalações de esportes internacionais em Sydney, então restritos ao antigo Sydney Cricket Ground (SCG). A baía de Homebush foi selecionada por vários motivos, entre eles seu tamanho e sua localização metropolitana central, a predominância de propriedade pública e sua relativa falta de desenvolvimento. O plano elaborado para o governo propunha usos esportivos internacionais em dois locais. Em 1982, baseados na possibilidade do fechamento do abatedouro e da transferência da prisão de Silverwater (ao lado

do arsenal), os estudos do governo criaram opções de uso para o local. Nas duas opções, foram incluídas áreas de esportes e exposições, de uso industrial e de parque. Em 1983, o relatório de uma consultoria recomendava a baía de Homebush como local para a primeira indústria de tecnologia de ponta de Sydney e para um parque empresarial de ponta. Isso levou o governo a transformar as áreas vazias no terreno dos abatedouros no parque tecnológico Australia Centre, sob administração do setor privado.

Figura 1: Estádios de Sydney e centros de esportes mencionados no texto



Em 1996, o Departamento de Planejamento elaborou um esboço do Plano Ambiental Regional (Homebush Bay Corporation and Property Services Group, 1994). Além de destinar quase a metade do local a um parque, esse projeto incorporaria o Parque Bicentennial, que, na época, estava sendo construído pelo governo em terras públicas residuais a leste dos abatedouros. Uma zona central de esportes foi criada no que seria o limite sul do Parque Olímpico, onde recentemente fora construído um centro de esportes do governo. A área para a vila de esportes foi sugerida em dois locais diferentes nas proximidades. Os usos industriais (inclusive o Australia Centre) foram destinados para o centro do local e ao longo da margem ocidental da baía de Homebush. Dois anos depois, em 1988, o estado preparou um plano para a sua malsucedida proposta para sediar os Jogos Olímpicos de 1996. Reduziu a quantidade de áreas industriais e de parques prevista no plano de 1986, aumentou significativamente as áreas destinadas a esportes (atualmente zonas de esportes e de exposições) e incluiu uma grande área de moradias perto da principal zona de esportes. Tudo isso refletia o fato de que a proposta privilegiava a baía de Homebush como área principal para locais de esportes e acomodações.

O governo começou, então, a preparar uma estratégia para que Sidney vencesse a disputa pelos Jogos Olímpicos de 2000. Em 1989, foi elaborada uma estratégia de desenvolvimento para a região da baía de Homebush e cercanias (Homebush Bay Corporation e Property

Services Group, 1994). A estratégia incluía o estabelecimento de um complexo de esportes central com um estádio, um centro de atletismo e um parque aquático com capacidade para acomodar as principais competições internacionais, além de instalações recreativas adicionais. As instalações da Royal Agricultural Society seriam transferidas de uma zona central antiga e decadente para as proximidades do complexo de esportes da cidade central e passariam a fazer parte de uma zona central de exposições e de esportes. Foi proposta a construção de moradias no local do arsenal e ao longo da margem ocidental da baía. A quantidade de solo industrial incluído era significativamente maior do que a do plano de 1988. Juntamente com a designação de duas áreas de comércio e varejo adjacentes à zona de esportes, isso visava à geração de retorno financeiro para o governo, de acordo com a filosofia de venda maciça de bens estatais característica de seu viés neoliberal. Em 1990, foi concluído um plano diretor que incorporava elementos-chave da estratégia de 1989, entre eles se destacando a presença de locais para os principais esportes internacionais, de novas instalações para a Royal Agricultural Society e de um centro de comércio/varejo.

Para ajudar a vencer a disputa pelos Jogos Olímpicos de 2000, o governo do estado começou a construir, em tempo para a apresentação da candidatura, um centro aquático internacional para as competições de natação e salto ornamental e um estádio para as provas de atletismo (utilizável também, durante os Jogos, como uma pista de aquecimento)

no local do abatedouro. O antigo centro de esportes do governo dispunha de um estádio de hóquei e de basquete e de outros locais para esportes em ambientes fechados, também incorporados à proposta para os Jogos Olímpicos. Em 1992, o plano diretor foi especialmente revisado para incorporar as exigências da proposta de Sydney para sediar os Jogos Olímpicos de 2000 como uma opção para o desenvolvimento. Essa foi a conclusão de uma década de planos de reformas para o maior local improdutivo de Sydney. Todos eles (com exceção do de 1983) continham áreas para as principais modalidades de esportes como um elemento central associado a várias combinações de indústrias, parques e moradias.

Na ocasião, Sydney venceu a disputa pelos Jogos Olímpicos, e o plano diretor foi o ponto de partida para o complexo olímpico na baía de Homebush. A vitória trouxe implicações significativas para a revitalização da baía. Ela impulsionou a reforma em uma escala que provavelmente não seria possível de outra maneira. Sem os Jogos Olímpicos, é quase certo que uma nova linha de trem para a baía de Homebush não teria sido construída. A vitória direcionou a reforma para a construção de locais olímpicos, de uma grande área residencial e de um parque regional que ajudou Sydney a reivindicar o nome de "Jogos Verdes" para os Jogos Olímpicos de 2000. As áreas industriais dos planos anteriores desapareceram. Como discutido mais adiante, desde os Jogos Olímpicos o planejamento vem encaminhando a natureza da revitalização da área para

um maior desenvolvimento comercial/varejista.

As novas instalações a serem construídas para os Jogos seriam o principal estádio olímpico, um coliseu (que seria replanejado como o SuperDome para os principais eventos em ambientes fechados), um pequeno campo ao ar livre e locais fechados que, no fim, abrigariam o Royal Agricultural Show em Sydney, um complexo de quadras de tênis e uma área para a prática de arco e flecha. A proposta também incluía um velódromo na baía de Homebush, que, ao final, foi construído em Bankstown. Propunha utilizar os já existentes Exhibition Centre (Centro de Exibições) e Entertainment Centre (Centro de Lazer) no Darling Harbour para vários eventos em ambientes fechados. As novas instalações para competições de remo, eqüestres, de vôlei de praia, de tiro ao alvo e de *mountain bike* seriam construídas em outras partes de Sydney. A transferência das instalações da Royal Agricultural Society para a baía de Homebush liberou suas antigas instalações no centro da cidade. Mais tarde, naquela mesma década, esse local seria oferecido, com sucesso, e mediante vultuosos subsídios do governo, à empresa Fox Studios, para que instalasse aí seu primeiro estúdio de produção fora dos EUA (Searle e Cardew, 2000). A proposta de revitalização do complexo de tênis de White City, com a construção de novas moradias, após a transferência do Tennis New South Wales (NSW) para o novo complexo no Parque Olímpico foi frustrada por uma forte oposição dos moradores locais.

Os estúdios da Fox, um parque temático a eles associado e instalações de varejo e de lazer podem ser entendidos como resultados significativos, mesmo que não previstos na proposta vitoriosa de Sydney para sediar os Jogos Olímpicos. A proposta, em si, compreendia três grandes iniciativas de desenvolvimento urbano na baía de Homebush. A primeira era a construção da Vila dos Atletas em 84 hectares ao norte do Parque Olímpico, como passaria a ser conhecido o local do complexo na baía de Homebush. A vila deveria ser construída de acordo com rígidos princípios de desenvolvimento ecologicamente sustentável (DES), especialmente no que diz respeito à utilização de energia solar através de painéis fotovoltaicos em todas as residências, à água reciclada e à reutilização de água proveniente de chuvas. Após os jogos, a vila se tornaria o centro do novo subúrbio de Newington abrigando em média 5.000 pessoas, o que aliviaria a expansão urbana de Sydney.

A segunda importante iniciativa de desenvolvimento urbano da proposta foi a criação do maior parque urbano de Sydney, o Millennium Parklands, entre o Parque Olímpico e o rio Parramatta, nos 450 hectares restantes das terras do abatedouro e do arsenal. O parque abrigaria *habitats* de terras pantanosas e de pasto recuperados do solo industrial degradado, o resto de mata nativa ameaçada, pistas de ciclismo e trilhas. Visando maximizar a utilização de transporte público pelos espectadores, a terceira iniciativa foi a construção de uma linha de trem para o Parque Olímpico. Todas essas iniciativas davam su-

porte à proposta de Sydney 2000 como os "Jogos Verdes", totalmente comprometida com o desenvolvimento ecologicamente sustentável. Esse viria a ser um fator crucial para a vitória da candidatura de Sydney (Olympic Coordination Authority, 1996, p. 14). Após os Jogos, o governo estadual elaborou um plano diretor para grandes desenvolvimentos de uso misto no Parque Olímpico, que será discutido mais adiante.

O governo estadual procurou se assegurar da existência de mecanismos para efetuar a construção e a operacionalização dos locais olímpicos desde o início. Em 1992, nos estágios finais da proposta, a Homebush Bay Development Corporation foi investida da função de coordenadora do planejamento do uso do solo e do local de desenvolvimento da baía de Homebush e assumiu a propriedade das terras públicas na área do Parque Olímpico. Foi elaborado um instrumental de planejamento *ad hoc*, o Sydney Regional Environmental Plan No. 24 - Homebush Bay (SREP 24), para permitir que a Development Corporation preparasse e adotasse diretrizes condizentes com o plano diretor para o desenvolvimento e a conservação do solo na área.

Após a vitória da proposta em 1993, a Development Corporation foi restabelecida como Órgão de Coordenação das Olimpíadas (Olympic Coordination Authority) (OCA) em 1995, para entregar as instalações e locais de esportes para uso durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2000 e administrar o desenvolvimento da baía de Homebush.

A SREP 24 passou a ser lei. A State Environmental Planning Policy No. 38 - Olympic Games (Sepp 38) foi criada para facilitar a construção de todas as instalações olímpicas. A Sepp 38 fixou diretrizes para o desenvolvimento do local, inclusive a exigência de que todo o desenvolvimento fosse ecologicamente sustentável. Também dispensou os principais projetos olímpicos da obrigatoriedade de preparar declarações de impacto ambiental. Deu ao ministro para Assuntos Urbanos e Planejamento permissão para aprovar a construção das instalações olímpicas. O governo do estado de New South Wales não queria que o conselho local, o qual, de outro modo, teria sido a autoridade a conceder aprovações, pudesse retardar a construção dos locais olímpicos com prazos finais inegociáveis. Na verdade, o governo local foi excluído de importantes estágios de planejamento para os Jogos Olímpicos e, até mesmo, privado de informações mais detalhadas sobre o processo (Dunn e McGuirk, 1999, p. 29). Um novo plano diretor foi publicado em 1995. Sob a SREP 24, esse plano e os documentos de apoio sobre estratégias paisagísticas, ambientais e de transporte forneciam esquemas de infra-estrutura de transportes e diretrizes para *design* urbano, acessibilidade, e meio ambiente para a construção das instalações do Parque Olímpico para os Jogos de 2000. Em 1998, a SREP 24 foi revisada para incluir o planejamento para o período pós-olímpico e permitir que o ministro aprovasse novos planos diretores (Olympic Coordination Authority, 2001a).

Desde o início, o governo do estado de New South Wales previu um pequeno lucro com os Jogos como uma demonstração de sua boa administração. A proposta olímpica do governo estimava que os custos brutos da oferta para sediar os Jogos Olímpicos seriam de 1,7 bilhão de dólares australianos, subscritos pelo governo. Foi previsto um lucro de 15 milhões de dólares australianos, mais tarde corrigido para 6 milhões. Em 1996, os custos finais de capital estimado para as Olimpíadas tiveram um acréscimo de cerca de 375 milhões de dólares australianos em relação ao orçamento da proposta de 1992, mas, ainda assim, afirmava-se que, dado o legado que os Jogos deixariam para New South Wales, esse incremento representava “uma relação custo-benefício válida para o dinheiro dos contribuintes” (Olympic Coordination Authority, 1996, p. 43). No fim, a escalada dos custos foi compensada por aumentos no valor previsto da receita, principalmente pela elevação dos preços de ingressos, pela venda de direitos de transmissão por televisão para os EUA e por uma contribuição maior do que a esperada do setor privado para os custos do estádio principal. Para manter baixos os custos do governo, os dois maiores novos locais – o estádio principal e o SuperDome – utilizaram um significativo aporte financeiro do setor privado. Como este artigo analisa agora, essa estratégia continha alguns riscos para os investidores privados e, ao final, para os estádios públicos já existentes.

Estádio Austrália

Esperava-se que a inexistência de um estádio que comportasse mais de 45 mil espectadores em Sydney viabilizasse a proposta de um estádio após os Jogos, embora, desde o início, tivesse sido manifestada a preocupação de que um novo estádio tornaria o já existente estádio público Sydney Football Stadium um “elefante branco” (MacDonald, 1992; Byrne, 1995). A proposta olímpica estimava que o custo de um estádio com 80 mil assentos seria de 307 milhões de dólares australianos, incluindo os 15 milhões de financiamento do setor privado. Por volta de 1995, o governo imaginava que metade do custo seria levantado junto ao setor privado e, por isso, alocou 185 milhões de dólares australianos para o estádio no orçamento do governo para o biênio 1995-96 (*Australian Financial Review*, 24 jan. 1996). Para alcançar esse objetivo e minimizar custos e riscos para o estado, o governo pediu ao setor privado que apresentasse propostas para projetar, construir, operacionalizar e manter o estádio até 2031 através de um arrendamento do OCA.

A proposta vencedora para o consórcio do Estádio Austrália excedeu as expectativas do governo. Consistia em construir o estádio com uma contribuição de apenas 135 milhões de dólares australianos do governo. Quase todo o resto do custo total de 463 milhões seria levantado por uma inovadora emissão de papéis públicos de 300 milhões de dólares australianos. Seriam emitidas 30

mil unidades em um fundo (que mais tarde chegariam a 34.400, para levantar 344 milhões de dólares australianos), o que concederia aos portadores o direito de comprar ingressos para os eventos olímpicos e assentos em outras competições de esportes no estádio até 2031 (*Weekend Australian*, 27-28 jan. 1996). Para acomodar os portadores dessas unidades, a capacidade do estádio seria aumentada para 110 mil espectadores para os Jogos e, mais tarde, reduzida para 80 mil. Como a emissão seria totalmente subscrita por cinco financeiras, a proposta do consórcio oferecia poucos riscos para o governo (*Australian Financial Review*, 24 jan. 1996).

No entanto, a emissão não deu certo, principalmente porque não haviam sido assinados contratos para jogos de futebol e de rúgbi após o término das Olimpíadas (Moore, 1998). Só foram levantados 108 milhões de dólares australianos, o que deixou um rombo de 236 milhões (*Sydney Morning Herald*, 10 abr. 1997). A preocupação com a possibilidade de milhares de assentos vazios nos principais eventos olímpicos no estádio impeliu o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos de Sydney (Sydney Organising Committee for the Olympic Games) (SOCOG) a agir, após um ano de debates voltados para a busca de uma solução para o problema. O comitê decidiu que os subscritores do Estádio Austrália poderiam vender seus assentos olímpicos remanescentes e que o próprio SOCOG venderia então quaisquer assentos ainda não vendidos

(*Australian Financial Review; Sydney Morning Herald*, 19 dez. 1997).

Como essa medida não resolvia a questão dos assentos vazios dos subscritores após os Jogos, ela ameaçava a viabilidade financeira do Estádio Austrália. Um plano de reestruturação financeira, aprovado pelos portadores dos papéis em 1998, foi o primeiro passo para resolver o impasse. Isso envolvia 17.200 dos 22.950 títulos de propriedade do estádio ainda não vendidos, que seriam comprados pelo Estádio Austrália de subscritores por 20,6 milhões de dólares australianos com fundos emprestados pelos próprios subscritores (Carr, 1998). Esses títulos seriam então vendidos às principais ligas de esportes – a união de rúgbi, a liga de rúgbi e as Australian Rules (liga de futebol americano) –, para que elas, por sua vez, pudessem vendê-los. Os portadores de títulos poderiam comprar ingressos para os jogos da liga no estádio.

Após a abertura do Estádio Austrália em 1999, alguns jogos finais importantes – partidas internacionais ou interestaduais da liga de rúgbi, da união de rúgbi e de futebol – foram realizados no estádio. No entanto, o estádio permaneceu vazio boa parte do tempo. Simplesmente, não havia em Sydney, todos os anos, tantos jogos de futebol relevantes ou concertos de rock. O Estádio Austrália teve um déficit de 24 milhões de dólares australianos no primeiro ano, 1998-99, 11 milhões de dólares australianos em 1999-2000 e quase o mesmo montante no ano seguinte (*Australian Financial Review*, 7 set. 2001). Alegando que a forte economia internacionalizada

do estado não justificava tais medidas (McGregor, 1999), o governo estadual recusou-se a fornecer ajuda financeira (*Sydney Morning Herald*, 16 mar. 2001). Contudo, o governo contribuiu com 8 milhões de dólares australianos para a reforma do estádio, a um custo total de 68 milhões, para ser usado pela Australian Football League (AFL) (Australian Rules) (*Sydney Morning Herald*, 16 mar. 2001). Para evitar a liquidação, o maior credor do Estádio Austrália concordou então em estender o empréstimo de 125 milhões de dólares australianos quando o time de futebol americano de Sydney pertencente à AFL concordou em jogar seus três principais jogos no estádio pelos próximos sete anos, além dos jogos da pré-temporada e das finais domésticas do campeonato (*Australian Financial Review*, 7 set. 2001).

Os problemas do Estádio Austrália resultam não apenas da escassez de grandes eventos apropriados para uma arena com 80 mil assentos em Sydney, mas também da competição por esses eventos, que é acirrada por estádios já existentes ou reformados. A principal competição provém do Sydney Cricket e do Sports Ground Trust (SCSGT), uma agência governamental dirigida pelo Ministério de Esportes e Recreação. Essa agência controlava o Sydney Cricket Ground (SCG) e o adjacente Sydney Football Stadium (SFS), localizados a dois quilômetros do centro da cidade. Cada local acomodava cerca de 40 mil espectadores.

Na década de 1980, utilizando fundos próprios e empréstimos e subven-

ções do governo, o SCSGT, sob a direção do politicamente bem relacionado ex-ministro do Trabalho e ex-prefeito Pat Hills, iniciou a reforma e a expansão de seu antigo campo de críquete e do local de esportes. O SCG era o principal local da cidade para jogos de críquete e jogos da união de rúgbi e da liga de rúgbi. A partir de 1980, foram construídos camarotes particulares, a capacidade geral foi ampliada aos poucos, atingindo 42 mil lugares em 2000 (Auditor-General, 1981; Auditor-General, 1985; Audit Office of N.S.W., 2001), e o conforto dos espectadores foi aumentado pela supressão de áreas onde eles assistiam aos jogos de pé, de modo que fosse possível a competição com outros locais e com a crescente cobertura da televisão.

No entanto, para o Estádio Austrália, a principal competição vinha do SFS, aberto pelo SCSGT no antigo Sports Ground em 1987. O SFS foi construído com uma capacidade total de 42 mil assentos. Para financiar o custo de 58 milhões de dólares australianos, o Trust usou uma técnica subseqüentemente adotada, com modificações, pelo Estádio Austrália. Títulos de propriedade VIP e corporativos do complexo SCG-SFS, que concediam aos portadores o direito de acesso a todos os eventos do local por toda a vida, foram vendidos. A renda proveniente da venda de títulos foi usada para financiar a construção (Auditor-General, 1986). Porém, em uma agourenta antecipação dos problemas financeiros do Estádio Austrália, os novos títulos não foram vendidos na proporção necessária. O Trust precisou fazer um empréstimo no Ministério da

Fazenda (Auditor-General, 1987, 1988; Byrne, 1995), e a construção do SFS, no fim, custou aos contribuintes do estado mais de 80 milhões de dólares australianos (Byrne, 1995).

Quando a decisão do estádio olímpico foi anunciada, o Trust tratou de assegurar ao SFS e ao SCG todos os jogos que podia. Em 1997, assinou um contrato entre a NSW Rugby Union, com seus populares 12 superjogos internacionais, e o SFS por nove anos. Os jogos de futebol internacionais já tinham sido garantidos ao SFS até 2009. Em 1999, o Trust renovou um contrato com a equipe da AFL de Sydney, obrigando-a a jogar sete jogos por ano durante dez anos no SCG (Carr, 1999). De modo geral, aumentou nos últimos anos, para os espectadores, a atratividade ao SCG e ao SFS, pela grande melhora do acesso para carros após a abertura da rodovia que liga o aeroporto à cidade, antes do início dos Jogos Olímpicos, e pela construção do complexo de lazer da Fox Studios nas proximidades (Kennedy, 2001).

Quanto ao Estádio Austrália, uma competição adicional surgiu de outro local moderno e controlado pelo estado, o Estádio Parramatta, a oeste da baía de Homebush. Esse estádio foi aberto em 1986, a um custo de 15 milhões de dólares australianos, financiado pelos governos federal e de New South Wales (Auditor-General, 1986). O estádio foi construído com capacidade total de 30 mil assentos. A construção do estádio se deu no interior de um processo muito contestado, que exigiu um ato especial

do parlamento para superar uma objeção legal bem-sucedida do grupo Friends of Parramatta Park community (Amigos da comunidade do Parque Parramatta) (Fitzallen et al., 1982). Embora, entre os estádios competidores, o Parramatta tenha a menor capacidade, ele é visto talvez como o de maior sucesso. Por seu tamanho e pela disposição de seus assentos, responsáveis pela criação de uma atmosfera que sugere um público maior do que o efetivamente presente, atrai em torno de 10 a 15 mil pessoas, o que o torna atraente para as ligas nacionais de clubes de futebol e de rúgbi (Cowley, 1997). Mostrou-se também um local apropriado para eventos ocasionais, tais como lutas pela disputa de títulos internacionais de boxe e concertos de rock internacionais (como o de Paul McCartney).

Essa experiência reflete dois fatores que enfraquecem a viabilidade, a longo prazo, do Estádio Austrália. O primeiro é o número relativamente pequeno de espectadores em quase todos os jogos de futebol ou outros eventos apropriados para estádios em Sydney. Nessa cidade, o número de eventos suficientemente grandes para o SFS ou o SCG são poucos, certamente menos de um por mês.

São esporádicas as oportunidades que tem o Estádio Austrália para atrair para Sydney eventos que anteriormente teriam sido desviados da cidade porque ela não possuía um estádio suficientemente grande para acomodar um número mínimo viável de espectadores, como o concerto dos Três Tenores e o *show* dos Bee Gees (Dennis, 1999a,

1999c). Essa capacidade também permitiria que Sydney tivesse boas chances de sediar os principais jogos da Rugby Union World Cup de 2003. No entanto, tais eventos ainda são raros. Por outro lado, a capacidade pós-Olimpíadas de 80 mil lugares do Estádio Austrália talvez seja, na realidade, pequena demais para os grandes eventos. O jogo anual de rúgbi entre as equipes da Austrália e da Nova Zelândia atraiu, duas vezes, 107 mil ou mais espectadores ao Estádio antes dos Jogos Olímpicos. Com a capacidade agora reduzida aos 80 mil lugares, a ARU pode considerar a hipótese de manter o jogo no MCG, que é maior (Dennis, 2000).

O segundo fator que enfraquece a viabilidade do Estádio Austrália e que ajuda a explicar a escassez de grandes públicos a eventos de esporte são a natureza das ligas desportivas nacionais da Austrália e a posição de Sydney nelas. Na América do Norte, o mercado é suficientemente grande para viabilizar a construção de estádios grandes (muitas vezes com uma ajuda significativa dos contribuintes locais) para times de ligas de futebol, beisebol, basquete e hóquei no gelo, sejam essas ligas americanas ou canadenses-americanas. Na Europa, o futebol domina de tal maneira o cenário esportivo que qualquer cidade média consegue atrair multidões aos grandes estádios construídos para as ligas nacionais de futebol.

Na Austrália, nação de 19 milhões de habitantes, as principais afluências de espectadores a estádios de esportes ao ar livre ficam divididas entre o futebol

australiano, o rúgbi, o futebol e o críquete. Para os dois últimos, os grandes públicos se limitam a jogos internacionais, porém apenas poucos jogos internacionais são realizados em Sydney anualmente. O futebol australiano predomina fora de New South Wales e de Queensland. Em Melbourne, a sua popularidade permite ao MCG receber regularmente mais de 50 mil espectadores nos jogos da liga nacional. Em Sydney, a principal liga nacional de esportes é a liga do rúgbi, mas o apoio de seus espectadores é muito menor do que o da AFL em Melbourne. Em Sydney, o comparecimento médio aos jogos da NRL é relativamente modesto, e públicos com mais de 20 mil espectadores são raros.

O comparecimento aos jogos do time da AFL em Sydney é maior, embora, na maioria dos jogos, não exceda à capacidade do SCG. O futebol é um esporte secundário na Austrália, e, por isso, os jogos da liga nacional em Sydney invariavelmente atraem menos de 10 mil pessoas. Como consequência, os jogos não-finais da liga nacional, que exigem a capacidade do Estádio Austrália, são os poucos jogos da AFL vendidos ao SCG. Portanto, diferentemente do principal estádio dos Jogos Olímpicos de Atlanta, que foi convertido em um estádio da liga nacional de beisebol, o Estádio Austrália não pode contar com os jogos regulares da liga nacional para sustentá-lo.

O SuperDome

Os problemas do Estádio Austrália, e suas origens, são amplamente refletidos na história do SuperDome, que foi construído para acomodar os jogos de basquete e as competições de ginástica dos Jogos Olímpicos. Com capacidade para 21 mil assentos, é o maior estádio fechado da Austrália. Assim como o Estádio Austrália, sua construção se deu em um esquema do tipo "construção-posse-operação-transferência", o que permitiu que o SuperDome fosse erigido e administrado pela empresa Abigroup em troca de um período de concessão de 30 anos. O governo estadual contribuiu com 142 milhões do custo total de 197 milhões de dólares australianos, e a Abigroup entrou com o resto (Olympic Coordination Authority, 1999). Assim

como sucedeu com o estádio principal, o governo, para reduzir os custos e os riscos da Olimpíada para o estado, almejava atrair o financiamento do setor privado. Para estimular as perspectivas do SuperDome após os jogos, mas em desacordo com os objetivos do DES para as construções olímpicas, o governo construiu um estacionamento adjacente, com espaço para 3400 vagas, a um custo de 63 milhões de dólares australianos.

Assim como o Estádio Austrália, a longo prazo a viabilidade do SuperDome depende de sua capacidade de competir com uma instalação estadual menor, no caso o Sydney Entertainment Centre (Centro de Lazer de Sydney). Este último acomoda 10 mil assentos e está localizado

nas proximidades de Darling Harbour, no CBD sul de Sydney. O Centro foi aberto em 1983, a um custo total de construção de 49,5 milhões de dólares australianos para o estado (Auditor-General, 1983). Constituiu o primeiro investimento estadual para a revitalização da área de Darling Harbour, que estava sendo proposta há vários anos e que entrou em ação com o estabelecimento da Darling Harbour Authority no ano seguinte.

Desde a sua inauguração, em 1999, o SuperDome não conseguiu desviar públicos do Entertainment Centre. Quase nenhum dos eventos em ambientes fechados em Sydney exige uma capacidade de mais de 10 mil assentos. Os promotores preferem levar seus *shows* para o Entertainment Centre a realizá-los no quase vazio SuperDome (*Sydney Morning Herald*, 23 ago. 2000). O público prefere a localização central do Entertainment Centre e a variedade de locais para jantar, beber e dançar, após os *shows*, nas proximidades, especificamente em Chinatown e no CBD (Moore, 1999). O potencial de renda proveniente das ligas nacionais de basquete e de hóquei no gelo, que sustenta nos EUA locais como o SuperDome, não existia em Sydney. Não havia hóquei no gelo, e, embora a equipe nacional de basquete Sydney Kings tivesse sido transferida do Entertainment Centre para o SuperDome, a média de público que ela atraía era de apenas quatro ou cinco mil espectadores por uma dúzia de jogos por temporada. Além disso, um outro local financiado pelo estado, o State Sports Centre, no outro lado do Parque

Olímpico, passou a competir com o SuperDome, porque era a sede da segunda equipe nacional de basquete de Sydney. Em meados de 2000, o Entertainment Centre estava vencendo virtualmente todos os grandes eventos em ambiente fechado que aconteciam em Sydney (*Sydney Morning Herald*, 30 maio 2000). Após nove meses de funcionamento, os prejuízos operacionais do SuperDome foram estimados em cinco milhões de dólares australianos por ano (Moore, 2000b).

A situação preocupava o governo em razão do substancial investimento de dinheiro dos contribuintes no SuperDome. Visando atrair negócios para o SuperDome, o governo contratou um grupo de consultoria para investigar a possibilidade de banir *shows* ao vivo do Entertainment Centre e incentivar a realização de convenções e de outros eventos similares naquele local (*Sydney Morning Herald*, 6 jun. 2000). Com um contrato firmado com a Abigroup, o governo receberia sete milhões de dólares australianos da Abigroup se eliminasse *shows* ao vivo do Entertainment Centre após a expiração da licença original de operação do Centro em 2003 (*Australian Financial Review*, 6 jun. 2000). No entanto, o grupo de consultoria decidiu a favor do Centro (*Sydney Morning Herald*, 1 nov. 2000).

Ao mesmo tempo, o terceiro maior ambiente fechado de Sydney, o Hordern Pavilion, estava sendo reformado a um custo de 27 milhões de dólares australianos (Dennis, 1999b). Ele fazia parte do antigo e decadente complexo da Royal

Agricultural Society e tinha, como o SCG e o SFS, a vantagem de estar perto do complexo de lazer dos estúdios da Fox. O pavilhão reformado seria “vendido como alternativa para o Entertainment Centre e o SuperDome, bem como para outros locais menores” (ibid.).

Um futuro mais promissor para o SuperDome parecia residir, em parte, na criação de uma região urbana vibrante no Parque Olímpico, a fim de equiparar sua localização com as de seus competidores. Os novos planos para o Parque Olímpico, discutidos na próxima seção, indicam tal possibilidade.

O Parque Olímpico após o plano diretor para as Olimpíadas

Uma das principais funções do OCA era garantir que as instalações desportivas para as Olimpíadas seriam usadas adequadamente após o encerramento dos Jogos. Antes mesmo dos Jogos, esse assunto poderia ser tratado juntamente com uma outra função importante do OCA: assegurar o desenvolvimento econômico ordenado da área da baía de Homebush. A estratégia metropolitana de 1998 (Department of Urban Affairs and Planning, 1998) foi apresentar, pela primeira vez, o Parque Olímpico como um grande núcleo de desenvolvimento econômico. Como primeiro passo em direção a essa meta, em maio de 2000, o OCA divulgou, entre empresários locais, um trabalho com opções de desenvolvimento para a baía de Homebush. Esse trabalho trazia propostas para transformar a baía de Homebush em um centro de excelência para esportes, com uma universidade de esportes e um centro de medicina esportiva. Propunha também ampliar o papel da área como centro cultural e de lazer, com um complexo de salas de cinema, um centro aborígene,

uma ala do Museu Australiano (NSW) e um centro de educação de terceiro grau (Moore, 2000b).

Os empresários locais aparentemente consideraram as propostas insuficientes e, para tentar impor seus argumentos, formaram uma associação, a Sydney Olympic Park Business Association. Essa associação queria que o OCA fizesse várias recomendações no trabalho de revisão do desenvolvimento da baía de Homebush a ser submetido ao governo. Entre elas, recursos do governo para mais estacionamentos de carros próximos aos locais de eventos, a construção de mais um hotel, de clubes, de cinemas e de lojas, e subsídios contínuos, especialmente para as principais rotas de ônibus que atravessariam Sydney para chegar aos principais eventos do Parque Olímpico (Moore, 2000a, 2000c). Procurando estabelecer uma semelhança com o esquema de revitalização de Darling Harbour na década de 1980 (Lawson, 2000), logo após os Jogos, o governo afirmou que responderia aos problemas

dos locais do Parque Olímpico por meio de uma “intensificação de atividade” ao redor da baía de Homebush.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito às receitas provenientes de arrendamentos que o governo deveria receber com a intensificação do uso do Parque Olímpico, o que compensaria os custos constantes da preservação e da administração do Parque e de seus espaços de esportes públicos. O OCA já havia percebido, em 1999, que o potencial de desenvolvimento da baía de Homebush poderia compensar os custos de preservação a longo prazo, em resposta à estimativa do auditor geral de que a administração e a manutenção do Parque Olímpico custariam cinco milhões de dólares australianos por ano (Audit Office of N.S.W., 1999). O orçamento do estado para 2001 destinou 50 milhões de dólares australianos para que a nova Sydney Olympic Authority (que substituiu o OCA) custeasse as despesas pós-olímpicas no Parque e naqueles locais utilizados durante os Jogos Olímpicos (Moore, 2001).

Submetido ao Gabinete, o trabalho, com suas opções, obteve uma resposta positiva. No início, em 2001, o OCA pediu a quatro escritórios de arquitetura e *design* urbano que elaborassem projetos de usos e concepções alternativas para o Parque Olímpico. Após analisá-los, o OCA preparou então um esboço para um Plano Diretor Pós-Olímpico, que foi publicado em junho de 2001 (Olympic Coordination Authority, 2001a).

O esboço do plano diretor pressu-

punha que o futuro desenvolvimento seria orientado por uma estrutura composta por diversos distritos. Dentre esses distritos se destacariam uma “vibrante” região central ao redor da estação de trem, uma área de grandes eventos (o Estádio Austrália e o SuperDome), outra de feiras ou exposições, o Australia Centre (parte do antigo abatedouro remodelado como um parque de negócios), e ainda o Brickpit Edge, o Participation Precinct (que incluía o Centro de Esportes, o Centro de Tênis, o Centro de Hóquei, o Centro de Atletismo e o Parque Aquático) e o Bosque. O plano visava aumentar o número de empregos para, pelo menos, 10 mil, concentrados no centro da cidade. O desenvolvimento residencial também ficaria mais fácil, com a intenção de desenvolvimento de um núcleo populacional de três mil pessoas que contribuiria para a massa vital das atividades varejistas do centro da cidade e com a permissão para a construção de edificações de até 30 andares no centro. O plano previa um núcleo destinado ao comércio varejista dentro do centro da cidade, oferecendo restaurantes, lanchonetes, cafés e outros serviços para visitantes, trabalhadores e moradores. Antevia também o potencial para uma instituição cultural de porte no limite sul de Brickpit. Uma via de transporte rápido da área para o centro regional de Parramatta proposta anteriormente foi incorporada ao plano. Acima de tudo, o esboço do plano pressupunha que as áreas inabitadas ou mal utilizadas no Parque Olímpico, tais como estacionamentos de carros ao ar livre, gerassem oportunidades para desenvolvimentos adicionais.

Poderia argumentar-se que o plano não conseguiu aproveitar elementos imaginativos contidos nas quatro propostas elaboradas. Ele representava essencialmente uma tábua rasa promovida pelos incorporadores, contendo pouco mais do que controles do uso do solo e de densidades. Até mesmo esses não seriam inalteráveis: o plano foi divulgado como um esboço para que as propostas dos incorporadores não fossem rejeitadas com a justificativa de que elas não estavam de acordo com o plano diretor final (Moore, 2001). O Royal Australian Institute of Architects criticou o plano por ignorar diversos princípios de *design* que estavam nos quatro cenários propostos. Entre eles, as ligações com as áreas adjacentes, que reduziam o enorme tamanho do local com a introdução de uma grade de ruas, e o planejamento, em conjunto, dos distritos e das áreas vizinhas. Criticou também a ênfase do esboço do plano diretor no atual potencial comercial da região, à custa de seu potencial a longo prazo como uma nova comunidade sustentável (Royal Australian Institute of Architects, 2001). Todavia, o esboço do plano diretor revisado (Government Architect's Design Directorate e Urban Design Group, 2002) manteve a estrutura geral do esboço inicial. Destacou ainda mais os usos associados ao esporte e ao lazer no centro da principal zona do estádio e, para estabelecer um limite proeminente e reduzir o potencial de barulho e de outros conflitos com as principais atividades do local, transferiu as edificações com mais andares das cercanias da estação de trem para a principal avenida de entrada do centro.

Juntamente com a publicação do esboço do plano inicial, no qual se baseou, o OCA requisitou propostas para o desenvolvimento comercial do Parque Olímpico. A avaliação das propostas seria feita em conformidade com o esboço do plano diretor (embora tudo indicasse que ele seria generosamente interpretado – ver Moore, 2001), com o retorno financeiro para o OCA, com a capacidade para realizar o projeto, com os riscos para o OCA e com as preocupações relativas ao desenvolvimento ecologicamente sustentável (inclusive o impacto no transporte público) (Olympic Coordination Authority, 2001b).

Portanto, os estádios e os outros locais construídos para os Jogos Olímpicos na baía de Homebush parecem ser capazes de promover o desenvolvimento de um importante centro metropolitano não imaginado na época da proposta de candidatura dos Jogos de Sydney (embora o varejo geral e o desenvolvimento comercial tivessem sido propostos no plano diretor de 1990). Esse empreendimento terá um impacto positivo nos destinos do Estádio Austrália e do SuperDome. No entanto, os parâmetros do esboço de 2001 não garantem que surgirá o bairro vibrante e harmônico do tipo que atrai clientes a locais rivais.

Em termos de planejamento estratégico, um centro comercial importante na baía de Homebush poderia reduzir o potencial de expansão da região do Parramatta (Figura 1), centro regional há muito destinado pelo governo para a região oeste de Sydney. A região do

Parramatta não se desenvolveu tão rápido quanto fora previamente imaginado, e a meta do governo atual requer uma duplicação do número de empregos existentes para 80 mil (Department of Urban Affairs and Planning, 1998). É bem provável que os empregos comerciais na baía de Homebush venham a depender da utilização de carros, uma vez que, fora das ocasiões especiais, o serviço de trens é esporádico, apesar de haver potencial para um serviço melhor se o desenvolvimento comercial se tornar significativo. O desenvolvimento residencial de densidade alta proposto apresenta vantagens de planejamento estratégico por ajudar a política de consolidação urbana do governo e tirar proveito das excelentes possibilidades de recreação, da vista para o mar e do acesso por trem. Também pode ser argumentado que o último plano diretor reconhece apropriadamente o potencial sinérgico dos locais olímpicos para gerar lazer e atividades relacionadas ao esporte, embora o planejamento direcionado para promover o potencial turístico da área como local para os Jogos Olímpicos de 2000 esteja virtualmente ausente.

Apesar de variar em seus graus de intenções estratégicas de longo prazo, a revitalização metropolitana resultante dos Jogos Olímpicos tem outros desdobramentos importantes. A revitalização de antigos locais de exposições vazios com a abertura da Fox Studios decorreu de uma oferta oportunista feita à empresa pelo governo do estado. A revitalização proposta para transformar o antigo Complexo de Tênis de New South Wales em moradias está sendo muito combatida, e o resultado é incerto. Por outro lado, a construção de um hotel novo foi prometida na proposta para os Jogos e foi encorajada no CBD por meio de bônus de planejamento do conselho da cidade. A construção de nova linha de trem e da rodovia aeroporto-CBD foi apressada pela vitória da proposta para sediar os Jogos Olímpicos, mas estava de acordo com os objetivos de planejamento estratégicos. O mesmo ocorreu em relação ao desenvolvimento do Millennium Park. A Vila Olímpica, em si, é um ponto de destaque da estratégia de consolidação urbana do governo (Department of Planning, 1995).

Conclusão

A construção de novos e grandes estádios foi um elemento integrante da proposta de candidatura de Sydney (bem-sucedida, no final das contas) aos Jogos Olímpicos de 2000. No entanto, a inexistência de eventos, pré e pós-Jogos, reflete os riscos de construção de infraestrutura especializada para eventos

únicos ou esporádicos. Em Sydney, o tema principal tem sido o enorme tamanho dos estádios necessários para as multidões dos Jogos Olímpicos. Nessa cidade, eventos que atraem multidões são raros. Com exceção de alguns poucos jogos e concertos, outros estádios modernos, já existentes antes das Olim-

piadas, podem absorver quase todos os jogos que são viáveis no mercado de Sydney. Nesse aspecto, o tamanho e a estrutura das ligas desportivas nacionais têm sido fundamentais, porque a quantidade de jogos da temporada regular da liga nacional capazes de atrair multidões maiores do que a capacidade dos estádios pré-olímpicos é muito pequena.

A experiência de Sydney mostra também que as parcerias entre estado e setor privado não eliminam obrigatoriamente tais riscos. As decisões do setor privado não garantem lucros. No caso dos estádios olímpicos, as expectativas do investidor privado estavam muito longe da realidade. As perspectivas do Estádio Austrália previam que, em 2002, haveria 42 jogos de futebol no estádio com uma frequência média de 40 mil espectadores (Moore, 1998), previsão muito distante da realidade dos sete ou oito jogos que devem ser realizados lá em 2002. Para os investidores, ficou mais difícil encontrar uma solução para esse mau julgamento porque o estado possui instalações que competem entre si. Esse fato redundou na relutância do governo em fazer concessões favoráveis aos estádios do Parque Olímpico.

O caso dos estádios olímpicos de Sydney levanta, portanto, a questão central de os projetos público-privados serem justificados em relação aos riscos potenciais para o governo. As principais vantagens residem na economia de gastos públicos em um contexto atual de contenção fiscal e redução de débitos (Quiggin, 1997; Searle, 1999). Também se argumenta que a infra-estrutura e os

serviços devem ser fornecidos com um grau maior de inovação e de eficiência (Hunt, 1994). A experiência das rodovias público-privadas em Sydney revela que um tópico importante é a tendência de o governo permitir que os lucros do fornecimento da infra-estrutura sejam apropriados pela iniciativa privada, ao passo que os riscos resultantes são socializados (Quiggin, 1997). As pressões exercidas pelos operadores do estádio olímpico de Sydney para limitar a competição estatal (no caso do SuperDome) e para impelir o estado a construir um setor de lazer mais atraente representam, em essência, tentativas de socialização, pós-construção, de alguns dos riscos emergentes. Os resultados finais dos projetos de infra-estrutura público-privados, em Sydney, variam entre os que são muito lucrativos (as rodovias) e os que sofreram grandes perdas (a linha de trem para o aeroporto e os estádios olímpicos). Uma conclusão possível é que a infra-estrutura que obtém um fluxo constante de renda sob condições de monopólio, como, por exemplo, as vias urbanas, constitui uma aposta mais positiva do que uma infra-estrutura sob condições de oligopólio, em especial onde a renda tem altos e baixos.

A construção e a administração do Estádio Austrália e do SuperDome podem ilustrar também a natureza e os problemas do planejamento em uma era pós-moderna. A construção deles foi uma resposta a uma oportunidade de atrair, para Sydney, um evento global especial incentivado pela oportunidade de os Jogos Olímpicos gerarem um desenvolvimento econômico e um perfil

global para investimentos adicionais. Todavia, não constavam do plano análises de planejamento sobre a possibilidade de, a longo prazo, as necessidades recreativas e de lazer de Sydney exigirem esses investimentos. Além disso, a construção de estádios e de outros locais no Parque Olímpico gerou um significativo desenvolvimento urbano ferroviário nas proximidades, em grande parte não previsto na ocasião da disputa pelos Jogos. A crescente subordinação

do planejamento ao desenvolvimento econômico, a necessidade de parcerias com o setor privado para atingir resultados e o incerto ambiente competitivo, com todas as suas implicações, levam a um processo de planejamento que é mais reativo, mais de curto prazo e mais imprevisível nas suas conseqüências. Esses elementos fazem parte do preço pago pelos que se dispõem a participar no jogo de competição entre cidades.

Referências

AUDIT OFFICE OF N.S.W. The Sydney 2000 Olympic and Paralympic Games – review of estimates. Sydney: Audit Office of N.S.W., 1999.

_____. New South Wales Auditor-General's Report for 2001. Sydney: Audit Office of N.S.W., 2001.

AUDITOR-GENERAL. Report of the Auditor-General... for the period ended 30th June 1981. Sydney: N.S.W Government Printer, 1981.

_____. Report of the Auditor-General... for the period ended 30th June 1983. Sydney: N.S.W Government Printer, 1983.

_____. Report of the Auditor-General under the Public Finance and Audit Act 1983, 1984-85. Sydney: N.S.W Government Printer, 1985.

_____. Report of the Auditor-General under the Public Finance and Audit Act 1983, 1985-86. Sydney: N.S.W Government Printer, 1986.

_____. Report of the Auditor-General under the Public Finance and Audit Act 1983, 1986-87. Sydney: N.S.W Government Printer, 1987.

_____. Report of the Auditor-General under the Public Finance and Audit Act 1983, 1987-88. Sydney: N.S.W Government Printer, 1988.

BAADE, R. A. Professional sports as catalysts for metropolitan economic development. *Journal of Urban Affairs*, 18, p. 1-17, 1996.

BARTIMOLE, R. If you build it, we will stay. *The Progressive*, p. 28-31, June 1994.

- BEAZLEY, M.; LOFTMAN, P.; NEVIN, B. Downtown redevelopment and community resistance: an international perspective. In: JEWSON, N.; MACGREGOR, S. (Ed.). *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*. London: Routledge, 1997.
- BYRNE, A. Power games: fair play fears in the battle to build Sydney's Olympic stadium. *Sydney Morning Herald*, 25 Mar. 1995.
- CARR, M. Investors attack stadium board. *Australian Financial Review*, 10 Sep. 1998.
- _____. Sports wars to find winning turf. *Australian Financial Review*, 29 Oct. 1999.
- CHANDLER, M. "Hello, darling and here's your Megaplex". *Australian Financial Review*, 10 Nov. 1999.
- COWLEY, M. Sydney's sporting heart. *Sydney Morning Herald*, 3 Apr. 1997.
- DENNIS, A. New arena for inter-city rivalry. *Sydney Morning Herald*, 13 Mar. 1999a.
- _____. Barns battle in \$250m. fight for concert cash. *Sydney Morning Herald*, 22 May 1999b.
- _____. A capital event. *Sydney Morning Herald*, 9 June 1999c.
- _____. Rugby plea: don't shrink the stadium. *Sydney Morning Herald*, 23 Aug. 2000.
- DEPARTMENT OF PLANNING. *Cities for the 21st Century*. Sydney: Department of Planning, 1995.
- DEPARTMENT OF URBAN AFFAIRS AND PLANNING. *Shaping Our Cities*. Sydney: DUAP, 1998.
- DUNN, K. M.; MCGUIRK, P. M. Hallmark events. In: CASHMAN, R.; HUGHES, A. (Ed.). *Staging the Olympics: The Event and its Impact*. Sydney: University of New South Wales Press, 1999.
- EUCHNER, C. C. *Playing the Field: Why Sports Teams Move and Cities Fight to Keep Them*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- FITZALLEN, L. et al. *Parramatta Stadium and the Law*. Sydney: Law School, Macquarie University, 1982.
- GOVERNMENT ARCHITECT'S DESIGN DIRECTORATE AND URBAN DESIGN GROUP. Draft Sydney Olympic Park Post Olympic Master Plan. Sydney: Department of Public Works and Services, 2002.
- HARRIS, T. ACT stadium shocker. *Australian Financial Review*, 3 Oct. 2001.
- HOME BUSH BAY CORPORATION AND PROPERTY SERVICES GROUP. *Urban design studio brief: the future redevelopment of Homebush Bay and the XXVII Olympiad 2000 AD Sydney, Australia*. Sydney: Property Services Group, 1994.
- HUNT, A. Providing and financing urban infrastructure. *Urban Policy and Research*, 12, p. 118-123, 1994.

- KENNEDY, A. Homebush Bay looking isolated as Sydney turns back to Moore Park roots. *Sydney Morning Herald*, 14 Apr. 2001.
- LAWSON, M. Homebush works on post-games agenda. *Australian Financial Review*, 25 Oct. 2000.
- MACDONALD, J. Off the beat. *Sydney Morning Herald*, 4 Nov. 1992.
- MAIDEN, M. Stokes carries the colonial team. *Sydney Morning Herald*, 26 Nov. 2001.
- MAIDEN, M.; MILOVANOVIC, S. Colonial Stadium facing collapse. *Sydney Morning Herald*, 23 Nov. 2001.
- MCGREGOR, C. Making history. *Sydney Morning Herald*, 30 Jan. 1999.
- MOORE, M. Stadium is still looking for someone to pay for it. *Sydney Morning Herald*, 30 July 1998.
- _____. Domebush home to future fun. *Sydney Morning Herald*, 16 July 1999.
- _____. Millions sought to "save" Games site. *Sydney Morning Herald*, 30 May 2000a.
- _____. Superdoom. *Sydney Morning Herald*, 10 June 2000b.
- _____. What do we do with Olympic Park? *Sydney Morning Herald*, 26 Oct. 2000c.
- _____. Call for new dreams to revive Olympic site. *Sydney Morning Herald*, 19 June 2001.
- OFFICE OF MAJOR PROJECTS. *Agenda 21 Quarterly*, Melbourne: Office of Major Projects, Department of Infrastructure, 13, p. 7, 1997.
- O'KAER, B. A. Subsidies of stadiums and arenas. In: NOLL, R. G. (Ed.). *Government and the Sports Business*. Washington DC: Brookings Institute, 1974.
- OLYMPIC COORDINATION AUTHORITY. State of play – a report on Sydney 2000 Olympics planning and construction. Sydney: OCA, 1996.
- _____. *Development fact sheet: Sydney SuperDome*. Sydney: OCA, 1999.
- _____. *Sydney Olympic Park draft post Olympic Masterplan*. Sydney: OCA, 2001a.
- _____. *Sydney Olympic Park: request for proposals for commercial development*. Sydney: OCA, 2001b.
- QUIGGIN, J. Private and public ownership and urban transport. *Urban Policy and Research*, 15, p. 56-58, 1997.
- RICH, W. R. (Ed.). *The Economics and Politics of Sports Facilities*. Westport: Quorum, 2000a.
- _____. Conclusion. In: _____. (Ed.). *The Economics and Politics of Sports Facilities*, Westport: Quorum, 2000b.

ROSENTRAU, M. S. et al. Sport and downtown development strategy: if you build it, will jobs come? *Journal of Urban Affairs*, 16, p. 221-239, 1994.

ROYAL AUSTRALIAN INSTITUTE OF ARCHITECTS. Draft post Olympic Masterplan. *Architecture Bulletin*, p. 5-6, Oct./Nov. 2001.

SEARLE, G. New roads, new rail lines, new profits: privatisation and Sydney's recent transport development. *Urban Policy and Research*, 17, p. 111-121, 1999.

SEARLE, G.; CARDEW, R. Planning, economic development and the spatial outcomes of market liberalisation. *Urban*

Policy and Research, 18, p. 355-376, 2000.

SIDLOW, E. L.; HENSCHEN, B. M. Building ballparks: the public-policy dimensions of keeping the game in town. In: RICH, W. R. (Ed.). *The Economics and Politics of Sports Facilities*. Westport: Quorum, 2000.

ZIMBALIST, A. *Baseball and Billions: A Probing Look Inside the Big Business of Our National Pastime*. New York: Basic Books, 1992.

_____. The economics of stadiums, teams, and cities. In: RICH, W. R. (Ed.). *The Economics and Politics of Sports Facilities*. Westport: Quorum, 2000.

Resumo

Os dois principais estádios para os Jogos Olímpicos de Sydney foram construídos pelo setor privado, com a ajuda do estado para reduzir custos governamentais e riscos. No período posterior aos Jogos, os dois estádios têm tido grandes perdas de receita, sendo então ameaçada sua viabilidade. Essas perdas são causadas pela competição de antigos, embora menores, estádios do governo e pela falta de eventos e competições esportivas importantes. Em parte para ajudar os estádios olímpicos, o governo elaborou um plano diretor para promover um desenvolvimento urbano de porte no Parque Olímpico. Este artigo busca apontar os riscos

Abstract

The two main stadiums for the Sydney Olympic Games were developed by the private sector with state assistance to reduce government costs and risks. In the post-Olympic period, both stadiums have experienced major revenue shortfalls which threaten their viability. This has been caused by competition from pre-existing, though smaller, state-owned stadiums and lack of potential major sporting and other events. In part to help the Olympic stadiums, the government has produced a master plan for a major urban development: Olympic Park. The article illustrates the risks of partnership development of specialized infrastructure,

de parcerias de desenvolvimento de infra-estrutura especializada e o modo como eventos especiais podem direcionar o desenvolvimento urbano.

and the way in which special events can lead urban development.

Palavras-chave: Jogos Olímpicos; Sydney; instalações esportivas.

Keywords: Olympic Games; Sydney; sporting facilities.

Glen Searle é professor sênior em planejamento urbano na Universidade de Tecnologia, Sydney (Austrália). Foi gerente substituto de políticas do Departamento de Planejamento de New South Wales e pesquisador sênior do Departamento Britânico do Meio Ambiente. Editor de artigos do *Urban Policy and Research*, sua pesquisa direciona-se principalmente à economia política do planejamento recente de Sydney e, secundariamente, ao funcionamento urbano de aglomerados industriais de economia avançada.

Projetando paisagens holísticas

Paul M. Dolman, Andrew Lovett, Tim O’Riordan e Dick Cobb

Este trabalho avalia a potencialidade da implantação da abordagem da paisagem holística à administração rural para obtenção de benefícios ambientais, conservação da biodiversidade e amenidade. Descrevemos novos desenvolvimentos metodológicos que incorporam o *software* SIG (Sistemas de Informações Geográficas), bem como técnicas de visualização no processo de desenvolvimento e representação de cenários futuros de paisagens desejadas a fazendeiros e partes interessadas. Ilustramos essas descrições por meio de um estudo de caso, em Oxfordshire, que avaliou as restrições socioeconômicas e as oportunidades para a biodiversidade e para a valorização da paisagem.

O conceito de paisagem possui várias origens. Meinig (1979), Cosgrove (1984) e Matlass (1997) procuram mostrar que as imagens da paisagem são

construídas a partir da história social e da moralidade, das preferências pessoais e de ideais, e da implementação de políticas agrícolas, florestais e de conservação. A cultura e a biota se entrelaçam através da administração individual do solo, da interpretação social e da condução de políticas. O resultado é uma combinação de influências que resulta em uma composição de características que podem ser amadas ou detestadas. O que não existe, no momento, é um projeto consciente e premeditado de paisagens holísticas que vá além dos limites definidos por uma única propriedade e que una cultura e ecologia de modo criativo e objetivo para produzir benefícios específicos. Matlass (1997) cita John Dower (1944, p. 95-96), o arquiteto dos parques nacionais da Inglaterra e do País de Gales. Dower procurava uma “equipe experiente de amantes da paisagem” para determinar as características e a

tipologia da beleza e da associação cultural em paisagens protegidas. Ele acreditava que grupos que se auto-intitulavam defensores da paisagem assumiriam a defesa do *design* da paisagem holística, que a próxima geração estaria ansiosa por apoiar. Matlass (1997) sugere que, por trás desse apelo, há uma preferência pela ordem e pelo controle da ecologia da paisagem e da estética que gera resultados predeterminados.

Apesar da adoção de técnicas aparentemente objetivas, tal como a Análise da Natureza da Paisagem (CC, 1987, 1996), a apreciação e o *design* da paisagem permanecem impregnados por valores e continuam subjetivos. Além disso, essas técnicas se mostram propensas a uma preservação reativa de paisagens culturais relativamente recentes em vez de uma valorização obtida com uma mudança visionária. Em contrapartida, a emergente disciplina quantitativa da ecologia da paisagem avalia a maneira como a estrutura e a justaposição de elementos da paisagem afetam suas funções no que se refere a processos de ecossistemas, a resistência a mudanças e a regulação da qualidade ambiental e da dinâmica dos conjuntos de espécies e de populações individuais (Dunning, Danielson e Pulliam, 1992; Forman, 1995; Fry e Sarlov-Herlin, 1995). Essa disciplina fornece uma base vaticinadora para a elaboração de “paisagens holísticas”.

A abordagem da “paisagem holística” pode ser definida como um processo de planejamento integrado que supera divisas de propriedades e otimiza a quantidade, a localização, a configuração

e a administração de *habitats* e de outros elementos da paisagem para gerar benefícios ambientais específicos, amenidades e biodiversidade (Cobb, Dolman e O’Riordan, 1999). Há um crescente reconhecimento da importância de tal abordagem para alcançar a conservação da biodiversidade. Por outro lado, onde indivíduos de uma espécie vagueiam por toda a paisagem, a administração que visa atingir uma população regional viável requer mais do que uma abordagem baseada no local. De modo geral, uma combinação obtida por resultados quase insignificantes e por uma inexistência de dinâmicas de caminhos de interferências apropriados está gradativamente enfraquecendo o valor da biodiversidade de muitos locais considerados essenciais e levando a uma ênfase na restauração e na criação de blocos e redes extensas de *habitat* (por exemplo, Kirby, 1995; CNP, 1997; Dolman e Fuller (2003). Essa ênfase é complementada pela designação estatutária de paisagens contíguas como as das Áreas de Proteção Especial e das Áreas de Conservação Especial sob a Diretiva de Pássaros e a Diretiva de Habitat e Espécies da Comunidade Européia (CEC, 1979 e 1992 respectivamente). Além disso, a última diretiva enfatiza explicitamente medidas rurais mais amplas e uma extensa restauração do *habitat* como meios para recuperar o estado de conservação favorável (Andrews, 1994). A ênfase em medidas de restauração em grande escala também é proveniente dos Planos de Ação da Biodiversidade (DoE, 1994, 1995) e do desenvolvimento dos Perfis de Áreas Naturais da English Nature.

No entanto, várias restrições impedem a realização e a implantação da abordagem da paisagem holística. Uma delas é a relutância dos que elaboram leis e políticas em desafiar os direitos de propriedade individual. Conseqüentemente, os instrumentos de planejamento e os esquemas agroambientais não conseguem garantir a cooperação que ultrapassa divisas entre fazendeiros vizinhos, exceto quando há condutas voluntárias (Cobb, Dolman e O'Riordan, 1999; MacFarlane, 2000b). Essa é uma deficiência séria, porque a dependência de adoções voluntárias, descoordenadas e *ad hoc*, de prescrições agroambientais não assegura a conservação da biodiversidade ou da paisagem nem, tampouco, sua restauração ou valorização. Isso é ilustrado pela substancial erosão de amenidades estéticas e da biodiversidade dentro de paisagens cultivadas que permanecem em alguns casos, apesar das estipulações dos Environmental Sensitive Area e/ou National Park (por exemplo, Buckingham, Chapman e Newman, 1999; RSPB, 2001). Relacionado a isso, está a usual insuficiência de leis de direitos de propriedade. Sob as leis britânicas comuns não existe responsabilidade além da posse, embora a coletividade da paisagem não possua um *status* legal formal (O'Riordan e Sayer 1999).

Um outro impedimento foi a inexistência, até recentemente, de um mecanismo de visualização do futuro aspecto da paisagem integrada "no horizonte". A sofisticada tecnologia SIG foi reconhecida como uma ferramenta eficaz na elaboração de futuras escalas paisagísticas (por exemplo, Harms, 1995; Swetnam

et al., 1998; MacFarlane, 2000a). Como demonstramos a seguir, ao ligar dados SIG ao *software* de visualização, tornou-se possível modelar e apresentar, de um modo que lhes era compreensível, tendo como base uma perspectiva campo a campo, um futuro possível de várias fazendas para proprietários e administradores.

Também surgiram outras oportunidades para realçar as perspectivas para a elaboração da paisagem holística. A introdução da Rural Development Regulation (RDR) (CEC, 1997) representa mais um importante redirecionamento da política da CE, por distanciar-se da Common Agricultural Policy (Política agrícola comum) de apoio à produção agrícola intensa que reduziu de maneira substancial a diversidade de espécies e de *habitats* contidos nas paisagens cultivadas (por exemplo, Kleijn e Verbeek, 2000; Siriwardena et al., 2001). Esse desenvolvimento potencialmente radical gera muitas oportunidades para a restauração planejada de paisagens.

Com o objetivo de deslocar a base de apoio para obter o desenvolvimento rural sustentável, a RDR combina nove medidas rurais existentes. A política de integração de medidas ambientais na sustentabilidade está presente no Tratado de Amsterdã da União Européia. Desde a aprovação desse tratado, em 1997, a Comissão Européia tem consistentemente procurado alinhar estes dois objetivos fundamentais com a política agrícola. Para a RDR ser aceita como programa de desenvolvimento rural regional, todos os Estados Membros precisam

ampliar as bases das medidas agroambientais. Além disso, através da “modulação”, os Estados Membros podem agora redirecionar até 20% de pagamentos de subsídios à produção existente para “medidas de acompanhamento”, tais como programas agroambientais mais amplos,

reflorestamento e esquemas de aposentadoria precoce. Cada uma dessas medidas atrai subvenções de até 50% da Comissão, e o Estado Membro fornece a outra metade. O Quadro 1 apresenta estimativas iniciais para o orçamento da RDR para a Inglaterra.

Quadro 1: Estimativa preliminar de orçamento RDR para a Inglaterra.

Na Inglaterra, durante o período de sete anos 2000-2006, o equivalente a 1,6 bilhão de libras esterlinas foram injetados em esquemas RDR por meio de financiamentos do England Rural Development Plan (Plano de Desenvolvimento Rural da Inglaterra) (Maff, 2000). No período 2000-2003, na revisão de gastos abrangentes da Grã-Bretanha, cerca de 1 bilhão de libras esterlinas foram destinadas a medidas RDR inicialmente objetivadas no England Rural White Paper. Os gastos agroambientais absorveram cerca de 75% do total do England Rural Development Plan, subindo de 90 milhões de libras esterlinas, em 2000, para 150 milhões em 2006-2007. Espera-se que a modulação dê uma renda de 50 milhões de libras esterlinas em rendimento deslocado na mesma época, com financiamento similar do Tesouro. Para análise adicional, ver Rutherford e Hart (2000).

Mais recentemente, o governo da Grã-Bretanha criou um novo departamento, o Departamento para o Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais (Defra), que assumiu as responsabilidades do antigo Maff. Isso representa um deslocamento concomitante da ênfase em direção a uma política rural que gere benefícios mais amplos. Ao mesmo tempo que os preços da produção caem em toda a indústria agrícola britânica, o setor de criação torna-se caótico após a ocorrência de casos de encefalite espongiforme bovina e de febre aftosa. Essa situação provocou renovados apelos para uma reavaliação fundamental da estrutura,

da prática e, também, das metas dos setores agrícolas da cadeia de alimentos (por exemplo, Ends, 2001, p. 33; Everett, 2001).

Já é possível unir dados SIG e ferramentas de visualização a cenários integrados de paisagens ecológicas e cênicas holísticas. Os fazendeiros já podem ver como se afiguraria uma paisagem consideravelmente diferente e, também, buscar recursos para criá-la coletivamente. Segue-se uma primeira tentativa de mostrar como tal oportunidade pode ser aproveitada.

O estudo da região oeste de Oxfordshire

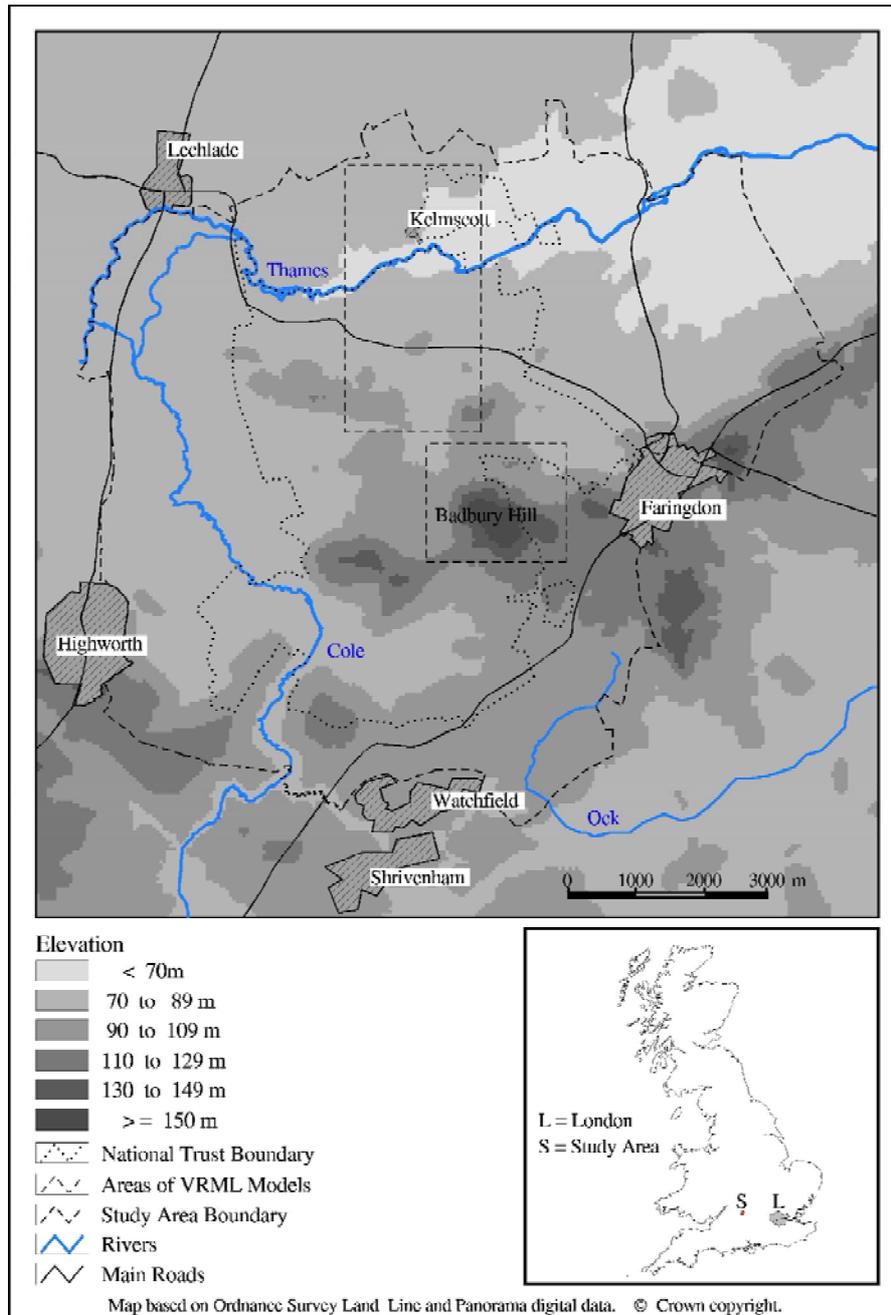
Para investigar o que seria necessário para alcançar uma paisagem agrícola contígua, foi preciso descobrir um pedaço de terra que pudesse ser administrado como um todo. O National Trust¹ sugeriu a propriedade de Buscot e Coleshill como local apropriado. Essa propriedade está localizada nas divisas entre Oxfordshire, Gloucestershire e Wiltshire (Figura 1). Engloba terras na área inundável do Alto Tâmsa e parte da Cadeia de Montanhas Midvale e abrange 11 fazendas, em um total de três mil hectares. Essas fazendas são arrendadas e desfrutam de bastante liberdade em suas administrações individuais. Entretanto, no momento de negociar e renovar acordos de arrendamento, o National Trust pode oferecer incentivos e diretrizes para a administração ambiental na fazenda. Isso representa uma oportunidade extraordinária para uma integração da administração que ultrapassa divisas de fazendas. Conseqüentemente, ampliamos a área de estudo para incluir um adicional de 23 fazendas independentes, contíguas à propriedade do National Trust, procedimento que estendeu a área total de estudo para cerca de 110 quilômetros quadrados.

Nossos objetivos de pesquisa podem ser resumidos da seguinte maneira:

- obter a participação de fazendeiros na pesquisa e identificar suas práticas de administração atuais, seus planos para o futuro e suas posições em relação à participação em esquemas de subvenções agroambientais;
- desenvolver e implantar uma metodologia para avaliação ecológica padrão de um pedaço de campo contíguo;
- incorporar informações obtidas com essa avaliação a outros dados físicos em um banco de dados SIG;
- desenvolver quatro cenários plausíveis para paisagens futuras na área de estudo, em cooperação com um grupo de agências de administração da terra, abrangendo a conservação da vida selvagem, amenidades, planejamento, área florestal e administração da terra em geral;
- produzir mapas em formato grande (A0) e visualizações em 3D, produzidas por computadores, da paisagem atual e dos cenários, para fornecer visões de mudanças potenciais da paisagem e permitir que diferentes métodos de visualização sejam comparados;
- interpretar e resumir visualmente benefícios ambientais e ecológicos da implantação das diversas prescrições de cenários em uma escala de paisagem;
- avaliar as respostas de proprietários de terras e de administradores da área em relação aos cenários alternativos e identificar implicações potenciais para as futuras economias e administrações das fazendas, caso cada cenário seja adotado.

¹ O National Trust é o órgão responsável pela conservação do patrimônio histórico e natural. Seria o equivalente, na Inglaterra, ao que no Brasil é o Instituto de Patrimônio Histórico e Natural (IPHAN). N. da Rev. da T.

Figura 1: Mapa mostrando a localização da área de estudo.



Metodologia: pesquisas com fazendeiros, características da paisagem e habitat da vida selvagem

A área de estudo é formada por 34 fazendas. Entre os fazendeiros, apenas três se recusaram a participar e nenhum desses casos representava uma quantidade significativa de terras. Realizamos três grupos de entrevistas com eles. Após o contato inicial, visitamos as 31 fazendas incluídas no estudo para explicar o objetivo e a metodologia do projeto e, ao mesmo tempo, para identificar as terras administradas por eles e a natureza de suas atividades. O segundo grupo de entrevistas, realizado em abril e maio de 1998, novamente nas 31 fazendas, visava à coleta de dados socioeconômicos pormenorizados e, em seguida, às respostas relacionadas às iniciativas agroambientais, às tendências sobre opções paisagísticas futuras e ao potencial de colaboração que transpõe divisas de propriedades. Na conclusão do estudo, foi feita uma visita final ao subconjunto desses fazendeiros para avaliar suas respostas aos cenários de paisagens visualizados.

Foram identificadas e pesquisadas, para incorporação no banco de dados SIG, características paisagísticas básicas nos 110 quilômetros quadrados da área de estudo. Os bosques foram registrados e classificados. Locais onde a preservação da natureza era importante (Sites of Special Scientific Interest - SSSIs e County Wildlife Sites) foram identificados em registros do condado. Grande parte da pesquisa se concentrou na caracterização e no mapeamento de cercas

e campos dentro da paisagem cultivada. Os limites de campos foram identificados em mapas OS de escala 1:25000 e todas as divisas foram visitadas e classificadas por tipos (terra cultivada/mudança de colheita/margem do campo/cerca e cerca viva). Em cada um dos 745 limites de campos rodeados por cerca viva, foram registrados o padrão e a composição de espécies de arbustos com a utilização da escala DAFOR, a estrutura física da cerca (altura e largura em metros, espaçamento em uma escala comum que variava de zero, cerca inteira, a cinco, predominância de vazios), e os tipos de colheitas adjacentes e de vegetação marginal.

Pesquisas ecológicas pormenorizadas adicionais se concentraram em indicadores de grupos selecionados; plantas com flores, pássaros e borboletas. A abundância e a composição de pássaros e borboletas de cercas vivas foram registradas a partir de um subconjunto de 98 seções de cercas vivas independentes com 50 metros, para estratificação da estrutura, do tipo de colheita adjacente e do tipo de fazenda (reconhecimento de cinco categorias com base na administração da fazenda e nos níveis de aplicação de pesticidas: orgânicos, de conversão ou transição, aráveis convencionais, mistura convencional de cultivo e criação de animais, diário convencional). As espécies foram registradas segundo a metodologia de Green, Osbourne e Sears (1994) para pássaros de cercas vivas e segundo técnicas padronizadas para monitoração

de borboletas cortadas transversalmente (Pollard, 1977). Cada seção de cerca foi visitada duas vezes para a pesquisa dos pássaros (maio e junho) e três vezes para a das borboletas (junho, julho e agosto); os registros para cada seção eram reunidos nas visitas. A composição das espécies foi, então, relacionada às características da cerca viva, inclusive sua estrutura e administração, à composição do arbusto e à composição da vegetação marginal

da cerca viva. A composição das espécies de plantas nas áreas marginais foi pesquisada nas adjacências dos cultivos orgânicos e convencionais (fossem eles realizados de forma intensa ou não). Os resultados dessas pesquisas caracterizam os recursos de vida selvagem da paisagem agrícola existente, e suas análises mostram os efeitos de administrações diversas na composição e abundância das espécies.

A estrutura das fazendas dentro da área de estudo

De modo geral, as 31 fazendas estudadas variavam de propriedades ocupadas pelos donos a arrendadas, de tamanhos e métodos operacionais diversos. Nas 11 fazendas do National Trust, todos os fazendeiros, exceto um, possuem terras fora da propriedade que administram. Um dos fazendeiros possui um substancial pedaço de terra ao sul da propriedade, cinco outros possuem terras alugadas e próprias adicionais, e os quatro restantes alugam outras fazendas e campos. O primeiro grupo de entrevistas forneceu as informações apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1: Perfil das 31 fazendas.

Tamanho (ha)	Número de fazendas
50-100	3
100-300	13
300-700	13
700 +	2

Nos últimos cinco anos, essa estrutura vem mudando. As duas fazendas com mais de 700 hectares aumentaram de tamanho; seis fazendas na faixa de 300-700 ha e cinco na de 100-300 ha também se expandiram. Neste último grupo, comparadas a duas na faixa de 300-700 ha, quatro das cinco compraram mais terras. Três outras fazendas do grupo de 300-700 ha também utilizaram contratos de exploração para incrementar suas atividades. Nas duas maiores operações, uma adota uma política de expansão rápida mediante a compra de qualquer terra disponível na região (mais de mil hectares foram comprados entre 1993-1998) e a outra está se ampliando por meio de contratos de exploração. As fazendas menores não aumentaram de tamanho. As circunstâncias da administração individual estão claramente influenciando a mudança estrutural.

Em relação à classificação das fazendas em toda a área de estudo, 10 são basicamente de cultivo, 12 apresentam

uma mistura de cultura, produção de leite e de carne, uma se concentra no cultivo da terra e na criação de porcos (acrescentando valor ao alimentar a criação com boa parte dos produtos cultivados), uma cultiva uma parte da terra, mas basicamente se dedica à produção de leite e de carne, e duas possuem uma alta proporção de terras em descanso a longo prazo (uma delas possui um pasto adicional para alimentar um rebanho de ovelhas).

Em relação à economia, enquanto 14 fazendas obtêm toda a sua renda com a própria exploração ou com a de atividades relacionadas (diversificação na fazenda), outras 14 tiram mais de 50%, e apenas uma auferiu 25%. Em termos de lucratividade, quando pesquisadas em 1998, 26 fazendas obtiveram lucro nos cinco anos anteriores, três tiveram perdas no último ano, e duas apresentaram resultados mais mistos.

A reação dos fazendeiros às medidas ambientais

Durante o segundo conjunto de entrevistas, os fazendeiros responderam a uma série de afirmativas sobre exploração agrícola, conservação, paisagem, direitos de propriedade e temas econômicos rurais, classificando-os em uma escala que variava de "concordo plenamente" a "discordo inteiramente". A Tabela 2 resume essas respostas. Dos 31 respondentes, 20 concordaram que a terra privada deveria ser administrada no interesse da zona rural e da paisagem (somente sete discordaram). A sugestão de que o investimento na conservação significava uma perda de tempo e de esforços, exceto se gerasse lucro, foi rejeitada por 18 respondentes (apenas nove concordaram). A afirmativa mais categórica, a de que a única preocupação dos usuários da terra é a lucratividade, foi também rejeitada pela maioria. Isso indica que, além das demandas imediatas de seus negócios, a maior parte dos fazendeiros sente uma certa responsabilidade ou preocupação pela conservação

da paisagem. Apesar disso, a maioria mantinha uma atitude pragmática em relação ao subsídio público para medidas ambientais e de conservação; embora oito acreditassem que a conservação ainda poderia ser alcançada na ausência de suporte público, a grande maioria (22 em 31) achava que o subsídio público era necessário. No entanto, resta uma intransigente minoria que rejeitou as preocupações com a paisagem e a biodiversidade ou com qualquer obrigação moral em relação à proteção das necessidades mais amplas das sociedades. Em muitas circunstâncias, são esses fazendeiros que controlam as maiores áreas e que buscam implacavelmente uma política de expansão. Além disso, uma proporção substancial de fazendeiros sentia que tanto as medidas ambientais e de conservação quanto a agricultura sustentável infringiam seus direitos de propriedade e, portanto, a liberdade para administrar "suas terras" como bem quisessem.

Tabela 2: Respostas às declarações de direitos de propriedade e administração. O número de fazendeiros que responderam ao questionário é fornecido (número total de respondentes = 31).

Declarações oferecidas para consideração	Discordo inteiramente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo plenamente
A modernização da administração da terra melhorou as amenidades e a qualidade da área rural.	1	7	10	13	0
O desaparecimento de características naturais como cercas vivas reduziu o número de espécies selvagens e de amenidades na área rural.	0	0	1	16	14
A adaptação da administração de negócios à exigência para mudar a área rural poderia ajudar a manter e a ressuscitar comunidades rurais.	1	7	8	14	1
A área rural poderia beneficiar-se da abolição do sistema de subsídios.	6	15	6	4	0
As propriedades privadas deveriam ser administradas em prol do interesse geral da área rural e da paisagem.	2	5	4	18	2
A não ser que se possa ganhar dinheiro, o investimento em conservação é perda de tempo e de esforços.	4	14	4	7	2
A única preocupação de um usuário da terra é o impacto da administração nas decisões administrativas sobre a lucratividade do negócio.	9	12	2	8	0
Todas as ações de conservação da natureza deveriam ser recompensadas por subsídios.	1	18	0	10	2
A conservação na área rural só pode ser alcançada com a ajuda e o apoio de dinheiro público.	2	6	1	19	3
A dependência de subsídio público significa que a conservação ambiental infringe direitos de propriedade privada.	0	7	8	15	1
A agricultura sustentável é uma maneira de dizer aos fazendeiros o que fazer com a terra deles e de reduzir a liberdade de escolha para ganhar o próprio sustento.	6	20	1	4	1

Questões específicas sobre a adoção de medidas agroambientais geraram as seguintes respostas. Dezesesseis fazendeiros disseram que considerariam a opção. Entre eles, seis já estavam no CS (Plano de administração rural) e três eram membros do ESA (Plano de área ambientalmente sensível). Dez fazendeiros disseram que não participariam de medidas agroambientais adicionais, embora um deles estivesse no CS e três estivessem no ESA.

Entre os 15 fazendeiros que admitiram a participação em políticas mais amplas de administração da paisagem, cinco estavam no CS e quatro no ESA. Entre os sete que não estavam inclinados a se envolver em uma opção paisagística mais ampla, um deles estava no CS e três no ESA. Um dos fatores que poderia estar interferindo nessa resposta é o relacionamento entre dono da terra e arrendatário. Nas fazendas do National Trust, quatro fazendeiros possuíam alguma terra no CS e dois fazendeiros qualificados entraram para o ESA. Quatro não se candidataram para o CS e um fazendeiro não entrou para o plano do ESA. Sem outros vínculos a programas e instituições estatais, dois fazendeiros entraram para o CS e seis para o ESA. Dezoito não aceitaram nenhuma das opções do CS e três dos qualificados não aderiram ao ESA. Aluguéis mais baixos e pressões exercidas pelos donos da terra podem ter influído.

Futuros projetos de administração dos fazendeiros

Todos os fazendeiros entrevistados se mostravam incertos sobre o que poderiam

fazer na próxima década. Isso se deve, em parte, às deteriorantes circunstâncias econômicas, mas é resultado também dos direitos de propriedade, oportunidades, disponibilidade de fundos de investimento e variações nos padrões dos mercados de alimentos. Descobrimos que dois fazendeiros criadores de animais tinham iniciado o caminho para a produção orgânica na crença de que o ágio do leite orgânico neutralizaria a queda do preço do leite. Um deles considerava seriamente a conversão total para a produção orgânica, embora a falta de garantias no esquema transicional de ajuda estivesse fazendo com que ele protelasse sua decisão.

Em geral, os entrevistados não planejavam fazer algo muito diferente na próxima década. Procurariam ser mais eficientes, intensificariam o que fosse viável, contratariam mão-de-obra e maquinário de acordo com as oportunidades e necessidades que surgissem, talvez reduzissem a quantidade de mão-de-obra contratada, e procurariam manter a vida selvagem e aqueles aspectos que assegurassem as amenidades de suas propriedades quando fosse possível. Partindo disso, as conclusões do estudo foram:

- nenhum fazendeiro planejava largar o negócio;
- a mão-de-obra provavelmente diminuiria em 10%;
- em função de mudanças na administração do campo, previa-se uma pequena perda da vida selvagem, mas ela seria inexpressiva;
- a paisagem total provavelmente não ficaria muito diferente.

Condição ecológica da paisagem

De modo geral, a área de estudo continha uma grande variedade de *habitats* de vida selvagem, cujas características, no entanto, eram invariavelmente não-agrícolas, tais como bosques antigos ou rios protegidos em virtude de políticas e programas estatais. Em contraste, a fazenda, em si, estava biológica e ecologicamente empobrecida, apesar da conservação superficial de alguns “aspectos paisagísticos” esteticamente agradáveis.

A área de estudo continha 42 km² de campos cultiváveis, a maioria deles intensamente aproveitada até os limites do campo, sem virtualmente nenhum *habitat* de vida selvagem. As faixas que circundavam campos cultivados convencionalmente possuíam poucas espécies de plantas floríferas, mas as relativas aos campos orgânicos, ou em processo de conversão, apresentavam um número significativamente maior de espécies (Tabela 3).

Tabela 3: A riqueza de espécies de plantas vasculares nas faixas de terra que circundavam os campos de cinco fazendas com administrações diferentes.

Orgânico	Convertendo	Convencional / tradicional (fazenda 1)	Convencional / intensivo (fazenda 2)	Convencional / intensivo	Anova
6,8 ^a 0,3 (40)	6,1 ^a 0,3 (48)	4,2 ^b 0,2 (48)	3,8 ^b 0,3 (36)	2,4 ^c 0,2 (48)	F = 50,17, p < 0,001

Nota: Para cada fazenda/categoria de administração, a média e o erro padrão da riqueza de espécies de plantas por *quadrats*² de m² são fornecidos. Os dados foram coletados em uma estrutura de amostragem aninhada; com 5-7 faixas não cultivadas replicadas para cada fazenda e uma média de 7 *quadrats* por faixa. Tamanhos de amostras em parênteses correspondem ao número de *quadrats*. Os resultados das análises de variância (incorporando faixas como um fator aninhado dentro da categoria da fazenda) e teste de comparação múltipla subsequente são apresentados; médias de categorias que compartilham a sobrescrição comum não diferem significativamente (teste de Tukey, p > 0,05). “a”, “b” e “c” indicam subconjuntos homogêneos identificados pelo teste de Tukey de comparação múltipla.

Embora tenham sido identificados 422 km de cercas vivas na área de estudo, um adicional de 138 km de divisas de campos não as possuía, e a delimita-

ção era feita por uma faixa de grama, por uma cerca ou por uma mudança de tipo de lavoura. Na área de estudo, muitas cercas estavam em condições

² Área pequena e usualmente retangular preservada especialmente para o estudo da vegetação ou de animais. N. da Ed.

ruins, por terem sido cortadas muito rentes e com muita frequência; das 745 cercas vivas pesquisadas, 44% eram cortadas todos os anos, 38% possuíam menos de 2 m de altura e 12% apresentavam intervalos “abundantes” ou “predominantes”. Como consequência, houve grande redução de seu valor e interesse ecológico como *habitats* de vida selvagem.

Embora houvesse uma moderada diversidade de árvores e de espécies de arbustos dentro das cercas vivas (média de 5,0 espécies de arbustos por 50 metros, desvio padrão = 2,2, n = 97), a riqueza de espécies de categorias associadas era geralmente baixa, com uma média de 9,2 espécies de plantas vasculares nas margens (desvio padrão = 5,1, n = 97), apenas 2,5 espécies de pássaros (desvio padrão = 2,0, n = 93) e somente 2,0 espécies de borboletas

(desvio padrão = 1,5, n = 97) por seção de 50 metros. As cercas que circundam os campos orgânicos cultivados da área de estudo apresentavam um número de espécies de plantas significativamente maior do que as margens adjacentes de campos cultivados convencionalmente (Tabela 4). A Tabela 5 mostra a frequência da ocorrência de 14 espécies de borboletas registradas durante a pesquisa. As espécies mais abundantes tendiam a ser as predominantemente associadas à agricultura (por exemplo, pierídeos). Até mesmo as consideradas nacionalmente onipresentes, tais como a *inachis io*, a *pironia ithonius* e a *maniola jurtina*, não eram comuns na paisagem, embora espécies mais raras como a *polyommatus icannus* e a *lycaena phlaes* fossem representadas por apenas alguns registros. Isso enfatiza a degradação ecológica da paisagem agrícola atual.

Tabela 4: A riqueza de espécies de plantas vasculares de margens-cercas em relação à administração de campos adjacentes.

Orgânico	Convertendo	Convencional Cultivável	Convencional Mista	Convencional Gado	Anova
12,9 ^a 3,8 (15)	8,5 ^{a,b} 5,4 (13)	6,1 ^b 2,9 (8)	8,3 ^{a,b} 5,6 (28)	8,5 ^{a,b} 5,7 (14)	F = 3,06, p = 0,0217

Nota: Para cada categoria de administração, são fornecidos a média e o erro padrão da riqueza das espécies de plantas de margens por seção de 50 metros; os tamanhos de amostras em parênteses são os números das seções replicadas. Os resultados das análises da variância e teste de comparação múltipla subsequente são apresentados; as médias que compartilham uma sobrescrição comum não diferem significativamente (teste de Tukey, $p > 0,05$). “a” e “b” indicam subconjuntos homogêneos identificados pelo teste de Tukey de comparação múltipla.

Tabela 5: Graduação de abundância de espécies de borboletas registradas em seções de cercas vivas durante trabalho de pesquisa. Cada cerca viva recebeu três visitas. Foi utilizada uma metodologia padronizada.

Espécies	Número de seções de cercas vivas onde as espécies foram registradas (total = 98 seções)
<i>Aglais urticae</i>	53
<i>Pieris rapae</i>	38
<i>Pieris napi</i>	28
<i>Pararge aegeria</i>	15
<i>Pyronia ithonius</i>	12
<i>Aphantopus hyperantus</i>	10
<i>Maniola jurtina</i>	8
<i>Inachis io</i>	8
<i>Pieris brassicae</i>	7
<i>Ochlodes venatus</i>	5
<i>Polygonia c-album</i>	2
<i>Polyommatus icanus</i>	2
<i>Lycaena phlaes</i>	1
<i>Vanessa atlanta</i>	1

Construção e visualização do banco de dados SIG

Com a utilização de Arc/Info SIG (Esri, 1997), foi criado um banco de dados de mapa digital para a área de estudo. Foram utilizadas duas fontes principais: mapas vetoriais com escalas digitais 1:2500 (Land-Line®) e dados de elevação Land-Form Panorama®, ambos fornecidos pelo Ordnance Survey (OS). Dentro do SIG, foi necessária uma considerável edição de dados do Land-Line. Primeiro, para criar polígonos fechados que definissem cada campo através da combinação de vários detalhes de linhas contidos nos dados do Land-Line (Ordnance Survey, 1997) e, segundo, para anexar características da pesquisa ecológica e do questionário do fazendeiro. Foram criadas coberturas vetoriais que incluíam cobertura da terra, tipos de

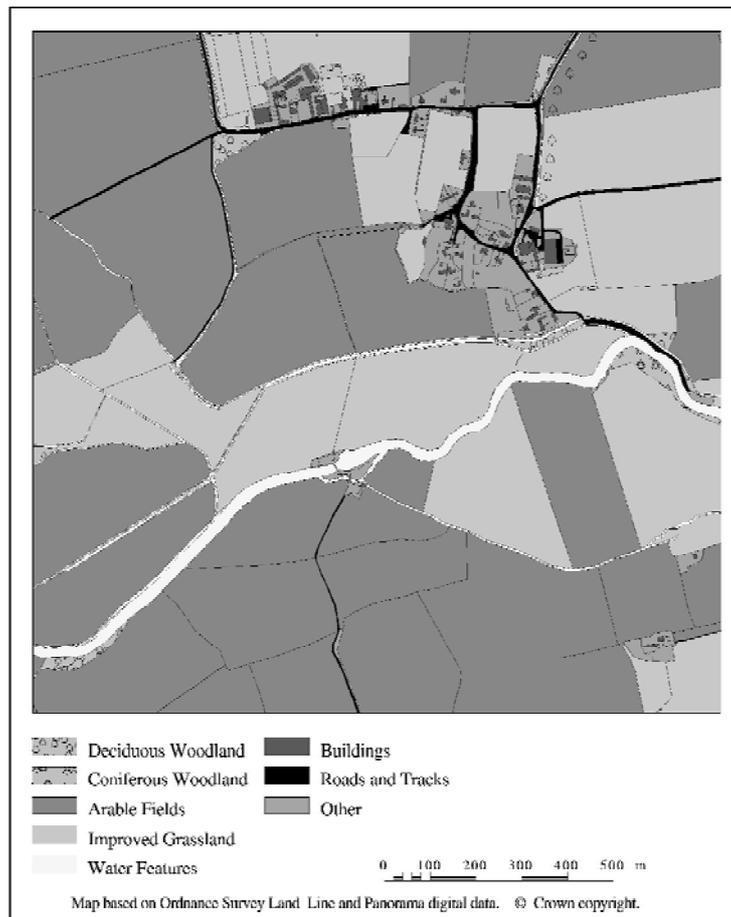
divisas de campos e de cercas, limites das fazendas e zonas inundáveis. Essas informações sobre a situação atual foram subsequentemente modificadas para criar camadas de mapas equivalentes para os diferentes cenários. Em algumas circunstâncias, as mudanças eram tão pequenas que foi possível copiar direto os arquivos existentes e fazer as alterações necessárias por meio de edição e recodificação manuais. Nos casos mais complexos, foram utilizados macros SIG (isto é, seqüências de comandos) elaborados para implementar conjuntos de operações (por exemplo, para gerar faixas de separação de tamanhos diferentes ou selecionar divisas de campos para restauração ou plantação de cercas).

Métodos de visualização

Para mostrar características atuais e possíveis paisagens futuras foram utilizadas duas abordagens. A primeira envolvia uma série de grandes mapas coloridos (tamanho A0). A Figura 2 apresenta um extrato do mapa da atual cobertura da terra para uma área ao redor do vilarejo

de Kelmscott e do rio Tâmsa. Esse mapa foi especificamente elaborado para exibição em tons de cinza e, embora as gradações e categorias sejam diferentes da versão colorida maior, ele de fato ilustra o grau de detalhamento geográfico incluído no banco de dados.

Figura 2. Parte de um dos mapas de tamanho A0 da cobertura atual, ressambrada para exibição em tons de cinza.



Para complementar os mapas, foram criadas visualizações em 3D para regiões-chave dentro da área de estudo. Acha-se que essas visualizações seriam necessárias porque é difícil obter uma noção da paisagem em um mapa 2D. Isso se deve a influências topográficas e aos efeitos de exibição e textura de características tais como prédios, árvores e cercas. Foram investigados vários métodos de construção de modelos em 3D, mas, no fim, foi selecionada uma abordagem baseada na Virtual Reality Modelling Language (VRML), justificada em função dos custos, da facilidade de geração de dentro do SIG e da flexibilidade de visualização mediante a utilização de tomadas facilmente disponíveis (por exemplo, um Cosmo Player) para navegadores padrões para a internet, como, por exemplo, o Internet Explorer e o Netscape.

O VRML é um padrão aberto para ambientes virtuais em 3D na internet. Uma "palavra" VRML consiste numa série de arquivos que juntos descrevem a geometria e as características de objetos em uma cena em 3D (Hartman e Wernecke, 1996; Doyle, Dodge e Smith, 1998). Vários programas SIG podem agora gerar VRML a partir de bancos de dados de mapas; no nosso estudo, utilizamos os instrumentos de autoria Pavan que funcionam com o *software* MapInfo (Smith, 1997). Para detalhes sobre o modelo de construção VRML, ver Lovett et al. (2002). Após serem pro-

duzidos, os arquivos VRML ficam completamente independentes do *software* SIG e podem ser visualizados com um navegador da *web* adequadamente capacitado. A Figura 3 mostra a aparência de um modelo para a área de Kelmscott, com a utilização do Cosmo Player e do Netscape. Os controles na parte de baixo da janela do navegador podem ser usados para movimentos sobre a paisagem. É possível também ligar uma série de panoramas para criar um *tour* virtual. Na nossa pesquisa, essa última característica provou ser muito útil na demonstração de objetivos.

Para atingir uma velocidade razoável de resposta aos controles no momento de visualizar paisagens VRML em um computador portátil, é necessário fazer concessões em outros aspectos. Como está aparente no primeiro plano da Figura 4, vários componentes da paisagem (por exemplo, limites de campos, árvores e prédios) foram representados de uma maneira simplificada e simbólica. Optou-se por dar a algumas características menores e estreitas (como, por exemplo, margens de campos e zonas de separação) menos realismo, mas cores fortes para que pudessem ficar bem visíveis. Essa resolução foi importante para enfatizar mudanças potenciais às paisagens e permitiu que elementos dos modelos VRML (em que não houvesse legendas) fossem prontamente relacionados aos mapas coloridos.

Figura 3: Vista de um modelo VRML para a área de Kelmscott visualizada com a utilização de um Cosmo Player e Netscape.

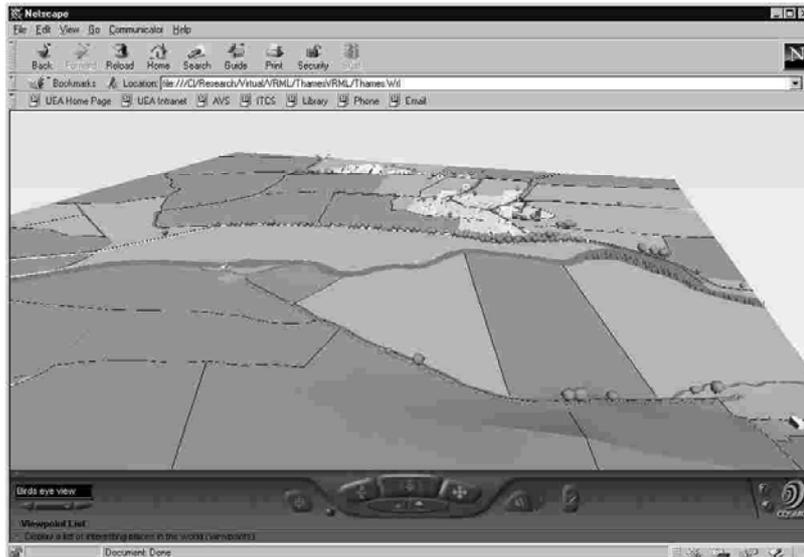
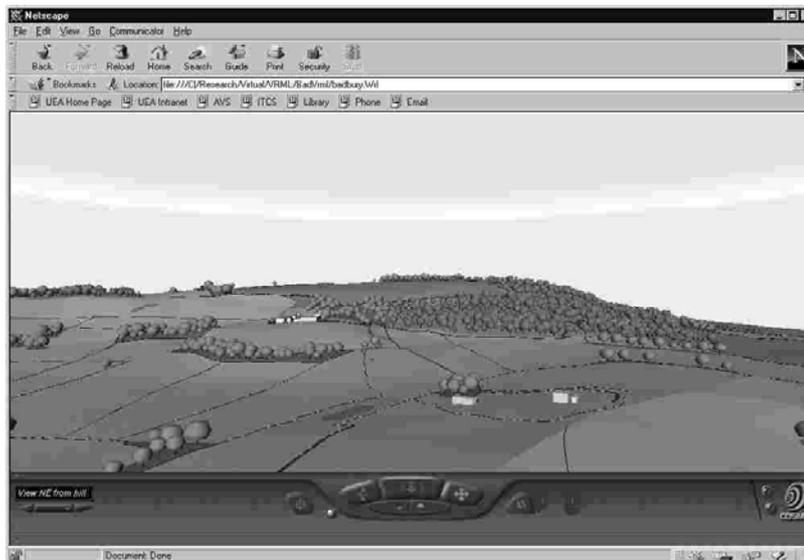


Figura 4: Uma vista fixa dentro de um modelo VRML simplificado, apropriado para visualização em um computador portátil.



Quatro cenários de paisagens futuras

Foram imaginados quatro cenários de paisagens futuras da área de estudo. Um deles, chamado cenário “Natureza da paisagem”, avaliava medidas para realçar o visual e o valor das amenidades da paisagem. Um cenário alternativo concentrou-se na preservação e, até certo ponto, na restauração da biodiversidade dentro da paisagem. Esse cenário da “Preservação da biodiversidade” foi dividido em duas variáveis. O cenário básico se apoiava em prescrições generalizadas que poderiam ser efetivadas através de cooperação cruzada. Uma segunda versão incorporava, para a fazenda e para a localização, prescrições adicionais específicas que exigiriam negociação individual de acordos de administração para a sua implantação. Para comparar e avaliar esses três cenários possíveis das paisagens futuras desejadas, investigamos também as prováveis mudanças que ocorreriam na inexistência de uma coordenação da paisagem holística. Esse cenário foi chamado de paisagem “os negócios de sempre”.

Esses três cenários pró-ativos foram basicamente desenvolvidos por meio de meticulosas discussões com diversas organizações das partes interessadas e por meio de prescrições adicionais incorporadas a partir de recomendações específicas para as localizações nos documentos publicados e na orientação do planejamento. Esses cenários, ainda em formato de texto e ainda não visualizados com o uso de SIG, foram então validados por grupos de representantes envolvidos

em sua formulação original. São fornecidas derivações de prescrições pormenorizadas para os cenários “Natureza da paisagem” e “Preservação da biodiversidade” nos Quadros 2 e 3 respectivamente. As principais prescrições de administração e de mudanças da paisagem associadas a cada cenário são assim resumidas:

Cenário 1 – (Os negócios de sempre). Foi baseado nos planos do fazendeiro para futura administração da terra. As principais fontes de informação foram uma pesquisa ecológica padrão e o questionário destinado aos fazendeiros sobre estratégias de exploração agrícola atuais e passadas e reações às propostas incluídas na Agenda 2000 (CEC, 1997). Em suas respostas, poucos fazendeiros indicaram que estavam planejando grandes mudanças nas suas operações de cultivo, nenhum deles pretendia deixar de produzir leite e apenas cinco afirmaram que abandonariam a produção de carne (mais como resultado das dificuldades provenientes da crise da encefalite espongiforme bovina do que das mudanças gerais na política agrícola). Por conseguinte, nesse cenário, as mudanças de paisagens foram relativamente sutis.

Principais mudanças na paisagem:

- limitada conversão de terra cultivada em pastos em várias fazendas;
- criação de faixas de separação e margens de campos ampliadas em uma fazenda.

Cenário 2 – (Natureza da paisagem). Concentrou-se na maximização das amenidades visíveis. O cenário foi montado a partir de discussões com organizações de partes interessadas e informações em diversos documentos, entre eles, planos de autoridades locais, avaliações da natureza da paisagem do Countryside Commission (Comitê Rural), planos da paisagem do National Trust e provisões do ESA. Como a biodiversidade agrega importante valor ao conjunto das amenidades, as propostas incluíam alguma administração da preservação, porém concentradas na aparência superficial, e não nas prescrições ecologicamente eficazes.

Principais mudanças na paisagem:

- conversão de campos em pastos melhorados nas margens de rios selecionados;
- novos bosques decíduais para esconder áreas urbanas;
- plantação de árvores como pontos lineares ao longo de estradas, rios e riachos;
- restauração de cercas vivas e substituição de algumas cercas por cercas vivas;
- criação de uma área aberta ao redor do topo da colina de Badbury, de um sítio arqueológico e de um mirante.

Quadro 2: Fontes para prescrição do Cenário 2 – Natureza da paisagem.

Característica	Prescrição
Vale do Tâmis e área inundável (norte do Tâmis e sul para elevação de solo)	
Pasto	aumentar área de prados e pasto permanente perto de rios (3); aumentar área de pasto permanente extensivamente administrado para fortalecer a natureza da paisagem (2).
Paisagens do Tâmis	preservar a vista que se tem do rio do caminho de sirga(3); corredores de rios como uma importante fonte de espaço aberto (4); o Tâmis possui uma característica de paz e tranquilidade enquanto corre entre prados remotos (5).
Salgueiros	preservar e administrar a poda de árvores, e criar novas árvores podadas ao longo de margens de rios e valas para realçar a qualidade da paisagem (1, 2, 3, 5)
Margem de rio	definir a margem de rios com mais árvores ou mudanças na vegetação (3); administrar pequenos bosques e sotos negligenciados (5).
Choupos da Lombardia	interromper fileira de árvores ordenadas ao longo de margens inundáveis e árvores remanescentes a serem incorporadas a novos bosques (3).
Cercas	Melhorar a qualidade da paisagem por meio da restauração de cercas vivas (1, 2).

Continua

Quadro 2: (Continuação).

Vale do rio Cole (corre em direção norte através da área de estudo e se junta ao Tâmsa a oeste de Lechlade)	
Pasto	mais prados de água a serem desenvolvidos ao longo de áreas inundáveis do rio (2, 6).
Vale do rio	delinear curso do rio com mais salgueiros, árvores e outras vegetações ribeirinhas (3, 7).
Bosques	não fechar a abertura do vale do Cole com novas áreas de bosques criadas (7); corredores de rios trazem uma contribuição significativa para a natureza da paisagem, formando também “cadeias verdes” entre áreas abertas (4).
Oxford Clay Vale (entre a área inundável e a Cadeia de Montanhas Midvale)	
Terras de fazenda ondulantes	preservar e realçar a qualidade da paisagem por meio da restauração de cercas (1, 2, 3, 6); cercas-chave administradas para se tornarem mais substanciais, além de mais árvores de cercas vivas (3).
Vale de cadeias de montanhas, áreas de colinas, basicamente bosques	definir riachos nos vales com árvores para formar uma paisagem mais distinta (3); concentrar mais em bosques com muita folhagem e mais variedade; eliminar algumas das florestas coníferas; mais plantação de árvores em declives mais altos (3).
Bosques	mais áreas de bosque para realçar a paisagem e esconder edificações modernas (3).
Cadeia de Montanhas Midvale (faixa de calcário coralino entre Faringdon e Highworth; escarpa ao norte, contemplando o vale do Tâmsa e o Oxford Clay Vale; declive mais suave ao sul através do Lowlands Vale até Downs)	
Bosques	floresta conífera de Badbury Hill a ser derrubada ao redor das escarpas da montanha e substituída por um pasto (3); a paisagem possui um caráter moderado de floresta, e uma boa administração florestal acentuará esta característica (3, 5); encorajar a plantação de novas florestas para realçar a paisagem (3, 5, 7); mais cobertura florestal ao redor de Faringdon para suavizar o limite urbano (2, 6).
Cercas	restauração de cercas vivas da fazenda inteira (1, 3, 5, 6).
Lowland Vale (basicamente entre Kimmeridge e Gault Clays, ao sul da Cadeia de Montanhas)	
Cercas	replanteio de cercas e plantio de árvores dentro de cercas vivas para restaurar a paisagem (1, 3, 5); recriar paisagens de cercas vivas e de árvores de cercas vivas pós-cercamento e realizar boas práticas de administração de cercas vivas (cercas podadas com árvores) (5, 7).
Bosques	ampliar os bosques ao redor de Watchfield e Shrivenham (7); encorajar o plantio de novas áreas de bosques (em parte para compensar a perda de tantos olmos) (5, 7).
Corredor A420	ocultar e realçar com mais cercas e árvores (3, 7).

Continua

Quadro 2: (Continuação).**Referências**

1. Countryside Stewardship in Oxfordshire: supplement to The Countryside Stewardship Scheme, 1998, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.
2. Proposals for the future of the Upper Thames Tributaries Environmentally Sensitive Area 1999 - 2004: a consultation document, 1998, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.
3. Landscape Plan for Buscot & Coleshill Estate - report for the National Trust, Thames and Chiltern Region, 1996, Bronwen Thomas.
4. Swindon Borough Local Plan - Deposit Draft 1994; List of Proposed Modifications, 1998, Swindon Borough Council.
5. Vale of White Horse Local Plan - Deposit Draft 1995, Vale of White Horse District Council.
6. Whole Farm Plan, Stones Farm, Sherborne Estate, 1996, National Trust Estates Department, Cirencester.
7. Forest Implementation Plan - Faringdon-Shrivenham Framework Plan, 1996, Great Western Community Forest/Vale of White Horse District Council.

Cenário 3a – (Preservação da biodiversidade). Foi projetado para divulgar os substanciais benefícios da conservação e da biodiversidade. Baseava-se em discussões minuciosas com organizações estatutárias e não-estatutárias, entre elas a English Nature, as County Wildlife Trusts locais e o RSPB, complementadas por literatura científica e perícia da equipe de pesquisadores. As propostas também refletiam ações na Cadeia de Montanhas Midvale, no Tâmis e na Avon Vales Natural Area Profiles, que aplicaram prescrições relevantes no plano do CS e recomendações atualizadas para o ESA do Alto Tâmis à área de estudo como um todo. Um acordo abrangente foi aceito para todos os *habitats*.

Principais mudanças de paisagem:

- reversão de zona sujeita a inundações ao longo dos rios principais e criação de extensos pastos alagados, pântanos e áreas não administradas;
- criação de bosques ribeirinhos (EC

Habitats & Species Directive priority) (prioridades da EC Habitats e da Species Directive);

- restauração de cercas vivas; preenchimento, por plantação, de cercas degradadas e nova plantação de cercas vivas ao longo de todas as divisas de campos que atualmente não possuem uma cerca viva;
- faixas de separação ao redor de riachos e valas, de pasto não melhorado ou de *habitat* de arbusto ou charco não administrado; largura de 10 m em terra cultivável e 5 m em pasto melhorado;
- margens sem plantações ao redor de todos os campos cultiváveis restantes.

Cenário 3b – (Preservação da biodiversidade suplementada). Incorporou todos os componentes do Cenário 3a, juntamente com várias medidas para locais específicos na área de estudo. As implicações paisagísticas dessa opção foram, portanto, as mais substanciais dos quatro cenários.

- Principais mudanças na paisagem: 50 m em volta de locais de vida selvagem determinados;
- todos os elementos do Cenário de preservação da biodiversidade básico, mais:
 - conversão de campos ao redor de nascentes na Cadeia de Montanhas Midvale para tornar o pasto mais acidentado.
 - criação de faixas de separação de

Quadro 3: Fontes para prescrição dos Cenários 3a e 3b.

Cenário 3a – Preservação da biodiversidade	
Característica	Prescrição
Aplicável em todos os lugares	
Campos cultiváveis	faixas não cultivadas ao redor de campos, mais conservação de faixas para unir e separar <i>habitats</i> de vida selvagens (prioridade fundamental para BBONT, objetivo básico para EN e prioridade para RSPB) (1, 2, 3, 4, 5, 6); faixa de 3 m de pasto ao longo de cercas podadas anualmente; entrada baixa (conservação da margem) para faixa de colheita de 6 m (prioridade fundamental para BBONT - prescrição detalhada concordada com EN) (4, 6).
Cercas	restauração na fazenda inteira (1); restaurar rede de cercas: replantio de cercas perdidas e preenchimento de cercas descontínuas (prioridade fundamental para BBONT, objetivo básico para EN) (4, 6); mínimo de 2 m de altura x 2 m de largura, preferência para cercas largas, podadas em rotação (prioridade para BBONT, objetivo básico para EN) (4, 6); uso de espécies nativas para aberturas e cercas novas (prioridade para RSPB) (3, 5); número maior de árvores de cercas vivas (especialmente carvalho, freixo e salgueiro, onde apropriado) (objetivo básico para EN) (4).
Faixas de separação ao longo de todos os cursos de água	faixa de separação não-produtiva de pelo menos 5 m (10 m para terra cultivável) de valas e riachos para <i>habitat</i> de vida selvagem (primeira prioridade para BBONT, prioridade fundamental para EN e prioridade para RSPB) (4, 5, 6, 7);
Dentro da faixa	encorajar variedade de <i>habitat</i> : arbustos, juncos, um pouco de grama cortada (em julho); cercamento pode ser apropriado mas não exigido para cultivável; preservar em terra de pasto alguns lugares para permitir acesso dos animais (primeira prioridade para BBONT, prioridade fundamental para EN) (4, 6).
Vale do Tâmis e área inundável	
Terras de fazenda inundáveis	reversão de terra cultivável e de pasto inundável em extensos pastos (feno e pasto no verão – extensa inundaç�o no inverno); (prioridade para BBONT, prioridade fundamental para EN e prioridade para RSPB) (1, 4, 5, 6, 7); aumento e proteção para pastos alagados (mantendo ou subindo níveis de água onde for possível) (1, 3, 6, 7).
Bosques inundáveis	novos bosques inundáveis em margens de rios (dominados por salgueiros, alnos e freixos); (primeira prioridade para BBONT) (3, 6).

Continua

Quadro 3: (Continuação).

Vale do rio Cole	
Pasto	pastos mais extensos em planície inundável (prioridade para BBONT, prioridade fundamental para EN) (4, 6).
Bosques	novos bosques inundáveis nas margens do rio (dominados por salgueiros, alnos e freixos) a serem criados para aumentar a diversidade de <i>habitats</i> (primeira prioridade para BBONT) (3, 4, 6).
Cadeia de Montanhas Midvale	
Campos cultiváveis	incentivar mais colheitas de plantações de primavera para aumentar <i>habitats</i> para pássaros e flores de primavera (especialmente ervas cultiváveis) (objetivo básico para EN, prioridade fundamental para RSPB) (1, 3, 4); exploração menos intensa da fazenda (reduzir o uso de agrotóxicos) (2, 4).
Vale do White Horse	
Pasto	restaurar pasto extensor nas áreas mais baixas, onde se agregam os maiores benefícios ecológicos (prioridade alta para EN) (4).
Referências	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Countryside Stewardship in Oxfordshire: supplement to The Countryside Stewardship Scheme, 1998, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. 2. Midvale Ridge Natural Area Profile, 1997, English Nature. 3. Thames and Avon Vales Natural Area Profile, 1997, English Nature. 4. English Nature 1997: interview with Keith Payne, conducted by Paul Dolman, 7 October 1997. 5. RSPB 1997: interview with Frank Fuller and David Gibbons, conducted by Paul Dolman, 7 October 1997. 6. BBONT 1997: interview with Iain Corbyn, conducted by Paul Dolman, 23 July 1997. 7. Proposals for the future of the Upper Thames Environmentally Sensitive Area 1999 – 2004: a consultation document, 1998, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. 	

Cenário 3b – Preservação da biodiversidade – suplementada

Característica	Prescrição
Aplicável em todos os lugares	
Terras de fazenda	mais plantações orgânicas em toda a área de estudo (prioridade menor para BBONT).
Bosques	plantio adicional de bosques ajudaria <i>habitat</i> selvagem (prioridade menor para BBONT, prioridade baixa para EN).
Árvores de bosques	plantio de mais árvores nos pastos (prioridade menor para BBONT).
Locais de vida selvagem	todas as áreas de vida selvagem teriam uma zona de separação restaurada ao redor, especialmente as adjacentes a charcos existentes; zona de separação obrigatória de até 50 m (prioridade fundamental para BBONT); grama permanente e margem de arbustos criadas ao redor de locais de bosques seminaturais designados (prioridade para EN).

Continua

Quadro 3. (Continuação).

Cadeia de Montanhas Midvale	
Enchentes de primavera	campos com enchentes deveriam ser administrados extensivamente, permitindo o aumento da qualidade da água e a diversidade da fauna e da flora (precisa ser em pasto não-cultivável (prioridade alta para EN).
Pasto	restauração de pasto permanente seminatural, embora haja pouco interesse de conservação em pasto na área de estudo (prioridade baixa para EN); reconstrução de pasto ácido de terra cultivável (objetivo para CS).
Bosques	promover administração de bosques que vá restaurar um atributo mais natural, especialmente em solos mais secos: menos coníferas, mais carvalhos e bétulas (sobretudo dentro de bosques seminaturais já existentes["antigos"]) (prioridade objetiva para MVR, prioridade baixa para EN).
Referências	
BBONT: interview with Iain Corbyn, conducted by Paul Dolman, 23 July 1997. EN: interview with Keith Payne, conducted by Paul Dolman, 7 October 1997. CS: Countryside Stewardship in Oxfordshire: supplement to The Countryside Stewardship Scheme, 1998, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. MVR: Midvale Ridge Natural Area Profile, 1997, English Nature.	

Implicações dos cenários para administração de cobertura do solo e da fazenda

A futura composição da paisagem resultante da implantação de cada um dos cenários é resumida na Tabela 6. Com isso temos a área agregada para as diferentes categorias de cobertura do solo, assim como a mudança líquida comparada à situação anterior. Para cada fazenda de cada cenário, utilizou-se o banco de dados SIG para calcular a quantidade de pasto cultivável e melhorado que é retirado da produção ou transformado em pasto extensivamente utilizado. A Tabela 7 resume esses resultados para mostrar o número de fazendas afetadas por diferentes graus de conversão de suas terras produtivas em usos não-agrí-

colas ou não-produtivos. Isso enfatiza as consequências altamente assimétricas para fazendeiros individuais, mesmo com a adoção de uma prescrição abrangente para toda a paisagem. Por exemplo, cinco propriedades teriam mais de 60% de sua terra produtiva alterada por cenários de biodiversidade, enquanto uma propriedade na área inundável do Tâmesa "perderia" quase toda a terra para o charco. Na pesquisa final das fazendas, foram mostradas a cada fazendeiro as mudanças exatas para suas propriedades, como ilustradas na Fazenda 162, na Tabela 8.

Tabela 6: Extensão de diferentes tipos de coberturas em cada cenário. A área de terra ocupada por tipo de cobertura é mostrada em hectares, com as mudanças líquidas em relação à área atual mostradas em parênteses.

	Uso atual	Os negócios de sempre	Natureza da paisagem	Preservação da biodiversidade	Preservação da biodiversidade suplementada
Campo cultivável	4.147	3.955 (- 192)	3.844 (- 303)	3.092 (- 1.055)	3.031 (- 1.116)
Pasto melhorado	2.803	2.964 (+ 161)	2.976 (+ 173)	1.952 (- 851)	1.902 (- 901)
Rústico / Pasto não melhorado	124	142 (+ 18)	124	95 (- 29)	149 (+ 25)
Bosques	169	169	169	169	169
Todos os bosques	474	474	609 (+ 135)	528 (+ 54)	528 (+ 54)
Terras ribeirinhas apenas	-	-	-	(+ 54)	(+ 54)
Faixa de separação	0	5 (+ 5)	0	146 (+ 146)	143 (+ 143)
Margem de campo	0	9 (+ 9)	0	420 (+ 420)	403 (+ 403)
Reversão de charcos e de áreas inundadas	5	5	5	1.330 (+ 1.325)	1.330 (+ 1.325)
Arbustos	27	26	27	26	103 (+ 76)
Água ou margem de rio	113	113	113	112	112
Estrada, trilha ou beira	157	157	157	157	157
Edificação	27	27	27	27	27
Outros	178	178	173	170	170
Total	8.224	8.224	8.224	8.224	8.224

Tabela 7: Impactos de cenários em todas as fazendas na área produtiva, mostrando o número de fazendas que experimentaríamos perdas percentuais diferenciadas de terra produtiva (definida como cultivável ou de pasto melhorado).

	0%	1-20%	21-40%	41-60%	61-80%	81-100%
Os negócios de sempre	25	6	0	0	0	0
Natureza da paisagem	14	17	0	0	0	0
Preservação da biodiversidade	0	16	8	2	4	1
Biodiversidade – suplementada	0	16	8	2	4	1

Tabela 8: Mudanças de usos de terra propostos para a Fazenda 162. As áreas são mostradas em acres e não em hectares, e as distâncias são mostradas em jardas. Os dados foram convertidos a unidades imperiais porque continuam sendo mais familiares aos fazendeiros.

	Natureza da paisagem		Preservação da biodiversidade		Preservação da biodiversidade – suplementada	
	Acres	%	Acres	%	Acres	%
Cultivável	-11	1	-86	8	-101	9
Pasto melhorado	-5	0,4	-181	15	-215	18
Rústico /Pasto não melhorado			-21	2	+25	2
Margens de campos			+47	4	+43	3
Bosques	+16	1				
Faixas de separação para cursos de água			+23	2	+22	2
Separação por arbusto ao redor de locais determinados					+8	1
Restauração de área inundada			+218	19	+218	19
Restauração de cercas vivas			7.000 yd		7.000 yd	

Validando os cenários

Antes de apresentar os cenários aos fazendeiros, foi realizado um procedimento final de validação com as partes interessadas nos escritórios da ESRC em Swindon. Isso ocorreu sob a forma de um *workshop* de um dia inteiro, com a presença de 11 pessoas que representavam as seguintes organizações: National Trust; Northmoor Trust; English Nature; Countryside Agency; National Farmers' Union; Farm and Conservation Agency; três conselhos distritais locais; Oxfordshire County

Council; Wiltshire Wildlife Trust e Royal Society for the Protection of Birds. Os participantes tomaram conhecimento das bases da pesquisa, examinaram o material interpretativo que resumia as implicações ecológicas de cada cenário, viram os modelos VRML projetados por um computador portátil, revisaram os mapas de formato grande e discutiram suas reações. Em relação à abordagem total do estudo e às técnicas usadas, as reações foram:

- todos os participantes ficaram entusiasmados com a qualidade dos mapas, com a clareza dos cenários e com o potencial da abordagem da paisagem integrada;
- houve uma ampla concordância de que os mapas em 2D eram precisos e particularmente eficazes na descrição da mudança do presente para o futuro; no entanto, para melhorar a interpretação, a topografia e de-
terminados locais e diretrizes de planejamento deveriam ser incluídos;
- o potencial de visualização da realidade virtual dos futuros cenários paisagísticos em 3D foi apreciado; contudo, achou-se que os modelos VRML precisavam de detalhes adicionais e de realismo em locais específicos, para que fossem imediatamente reconhecidos pelos moradores do local.

Reações dos fazendeiros aos cenários

Em junho de 1999, foram efetuadas visitas finais aos fazendeiros, 18 meses após os questionários iniciais da pesquisa. Em razão do limitado tempo da pesquisa e das dificuldades em programar visitas durante o período da colheita, nem todos os fazendeiros foram entrevistados nessa fase do projeto. Em vez disso, investigamos as reações de 17 dos 31 fazendeiros, tendo o cuidado de incluir todas as fazendas que seriam substancialmente afetadas pela proposta de reversão de áreas de charco e todos os fazendeiros que, no início, se mostraram menos inclinados a participar da administração da paisagem holística. No início de cada entrevista, mencionávamos suas respostas prévias para ver se a situação financeira ou os planos de administração haviam mudado. Em seguida, apresentávamos os cenários de paisagens futuras em mapas gerados com dados SIG, respaldados por material visual e textos que interpretavam e resumiam os principais benefícios ecológicos

das prescrições. Todos os fazendeiros viram também um resumo de como a sua fazenda seria afetada pelos cenários (para exemplos, ver Tabela 8). Depois, em uma entrevista discursiva sem objetivos determinados, investigamos suas reações às prescrições e sua disposição em cooperar para uma paisagem baseada no planejamento. Cada entrevista durou cerca de duas horas.

Entre os 17 fazendeiros entrevistados, nenhum deles rejeitou, por completo, as propostas para qualquer uma das possíveis paisagens e nenhum se opôs firmemente a redirecionar suas administrações para uma paisagem integrada abrangente. Por exemplo, três fazendeiros se defrontaram com a perspectiva de uma redução de 75% de terra cultivável em áreas ribeirinhas potencialmente inundáveis, porém estavam preparados para contemplar essa mudança com um espírito de boa vontade, condicionado, é óbvio, a um pacote compen-

satório adequado. Apenas dois fazendeiros continuavam a ter sérias restrições, que basicamente se restringiam à natureza “predeterminada” das prescrições.

Todos os 17 entrevistados tinham tido perda de receitas nos 18 meses anteriores, três estavam enfrentando grandes dificuldades e a perspectiva pouco encorajadora de terem que demitir mão-de-obra. Nenhum deles via qualquer previsão de segurança de renda e três deles não pretendiam deixar a fazenda para membros da família. Nenhum dos entrevistados manifestava muito entusiasmo pelos novos esquemas da agrodiversidade; simplesmente não confiavam na capacidade do governo ou da CE em levá-los adiante. A incerteza do financiamento do Maff para esquemas transicionais de apoio econômico propostos era um fator adicional na limitação de opções entre a comunidade agrícola.

Um fazendeiro resumiu o sentimento de quase todos os outros em relação à adoção de mais esquemas agroambientais:

- os recursos pecuniários precisam ser garantidos;
- o comprometimento dos agentes precisa ser de longo prazo, ou seja, é necessário que haja vontade política e apoio financeiro para conduzir o projeto até o fim;
- em geral, as fazendas dispõem de menos dinheiro para gastar nesse tipo de esquemas, com menos mão-de-obra livre para a preservação necessária. Dinheiro nem sempre significa um incentivo razoável;

- é preciso que haja uma força séria por trás de tudo isso, logo, é preciso que o supervisor do projeto intervencionista tenha a capacidade de ter uma visão de conjunto do que está em questão.

Incentivos de administração e custos dos cenários

A reação a faixas de separação ao redor de riachos e as prescrições para margens de campos foram totalmente favoráveis. Todos os fazendeiros se prontificaram a participar de tais acordos, com o nível correto de incentivos, embora a maioria preferisse considerar apenas as cercas e as margens de campos selecionadas. Com a reforma adequada de pagamentos de incentivos agrícolas, esse elemento das prescrições poderia ser obtido em um acordo abrangente (por exemplo, através de pagamentos a áreas cultiváveis reestruturadas), sem desencadear transações substanciais e custos de supervisão do projeto.

Por outro lado, a proposta para restaurar terras úmidas e pastos extensos e promover inundação sazonal de terra anteriormente seca e cultivável dentro da área de charco apresentou enormes dificuldades. O resultado implicaria em uma perda de subsídios para as áreas cultiváveis, pequena no caso da renda proveniente da criação de animais, menos oportunidades para produção de pasto seco e uma maciça reestruturação dos bens de capital. Os animais teriam de ser cuidados em instalações novas, e os depósitos de grãos existentes teriam

de ser transformados em cooperativas locais. Esse grau de mudança exigiria financiamento a longo prazo e uma estreita cooperação entre os planejadores e as agências do empreendimento para que as novas e reformadas edificações pudessem ser localizadas e projetadas adequadamente.

Um fazendeiro reagiu à perspectiva de restauração de área inundável com as seguintes perguntas: que tamanho de máquina eu deveria comprar agora? Quantas vacas eu deveria ter? Que tipo de instalação para a ordenha eu deveria projetar? Quantas pessoas eu passaria a empregar? Estas são dúvidas típicas dos que se sentem muito inseguros, entretanto constituem aspectos fundamentais relacionados à administração e às finanças para a abordagem de qualquer plano de administração de paisagem integrada. Curiosamente, no fim da entrevista, esse fazendeiro, diante da perspectiva de transformar metade de suas terras em um charco, não ficou muito contrariado. “O importante é ter o meu próprio sustento, não necessariamente produzir alimentos”, ele refletiu. Um outro comentou: “Já efetuei rotações corretas. Coloquei estrume na terra. Se eu tiver condições de fazê-lo, gostaria de começar algo assim. Toda exploração agrícola vai ser difícil nos próximos anos. É provável que haja uma enorme pressão para fontes de renda diversas.”

O Quadro 4 resume as conseqüências da conversão da administração em cada um dos três cenários para esse fazendeiro. Para o cenário da natureza da paisagem, a perda de renda causada

pela conversão de terra cultivável chegaria a 5 mil libras esterlinas por ano. Só haveria ganho se, em reconhecimento dessa perda, a plantação de um bosque na área cultivável libertada recebesse uma subvenção. Para o cenário de preservação da biodiversidade, as perdas anuais causadas pela diminuição de terras cultiváveis chegariam a 19,5 mil libras esterlinas, as da produção de leite, a 90 mil libras esterlinas, e as da produção de carne, a 7,5 mil libras esterlinas, que totalizariam 117 mil libras esterlinas. Para o cenário de preservação da biodiversidade suplementada, as perdas anuais seriam de 135 mil libras esterlinas. O fazendeiro calculou, pelo menos, 50 mil libras esterlinas de custos de capital envolvidos na reestruturação subsequente. O pacote total de compensação para cada uma das 31 fazendas participantes não podia ser calculado, pois os fazendeiros não tinham uma idéia clara do conjunto de perdas de receita e de ativos como resultado da reestruturação do cenário.

Todos os fazendeiros reconheciam que, para implantar tais cenários, seria imprescindível uma mudança de filosofia. Durante as entrevistas, os fazendeiros não demonstravam muito entusiasmo pelos esquemas dos agroambientes e não os consideravam confiáveis. No entanto, todos acreditavam que, se houvesse um diálogo verdadeiro, seria possível trabalhar em conjunto para alcançar um objetivo comum. “Creio que os fazendeiros agiriam em prol de seus próprios interesses”, disse um deles, “mas se dedicassem bastante tempo à discussão dos tópicos, haveria mais cooperação e menos ações

individualistas". De modo geral, os fazendeiros preferiam um *menu* de elementos voluntários e inevitáveis a qualquer pacote predefinido e rígido.

Mais do qualquer outro, o tema que dividiu os respondentes foi a possibilidade

de as novas paisagens só serem justificáveis se puderem tornar-se acessíveis ao público. Essa é sempre uma questão delicada, não se fazendo presente anteriormente, embora a implementação de direitos de passeios ampliados possa, entretanto, vir a mudar essa situação.

Quadro 4: Fazenda 162: exigências de compensação anual possível para três cenários de paisagem.

Perdas de renda produtiva em cada cenário (valores em £ p.a.).

Cenários	2: <i>Natureza da paisagem</i>	3a: <i>Preservação da biodiversidade</i>	3b: <i>Preservação da biodiversidade – suplementada</i>
Perda cultivável	1.500	19.500	22.500
Perda/leite	2.400	90.000	103.500
Perda/carne	—	7.350	8.750
Total	3.900	116.850	134.750

A “perda” da terra para a produção nos cenários 3a e 3b iria para as margens de campos (47 e 43 acres respectivamente), faixas de separação (23 e 22 acres) e charco na área inundável (218 acres em ambos os casos). É difícil calcular como essas mudanças causarão impactos na fazenda como um todo. Cerca de 20% da fazenda serão revertidos em áreas de charco. Isso trará oportunidades para pastos extensos, não para a produção de leite ou de carne. O fazendeiro está convertendo a fazenda para a produção orgânica gradualmente, com as atividades (leiteiras e de corte) sendo partes fundamentais da abordagem da fazenda integrada. Portanto, a compensação precisaria avaliar todas as mudanças em exigências de capital. A operacionalização da fazenda seria permanentemente alterada no capital investido em edificações para a produção de leite e maquinário. Edificações para a produção de carne não seriam mais fonte de renda. Em teoria, a compensação do nível da margem bruta permitiria que o restante das operacionalizações da fazenda cobrisse os custos de produção necessários, mas uma mudança radical na operacionalização da fazenda requereria uma compensação adicional para acomodar a mudança de estilo de vida na fazenda, se os benefícios públicos supostos a fluir pelas mudanças viessem a ser efetivados.

Cerca de 40% de todo o pasto seria perdido. O rebanho leiteiro diminuiria em uma proporção equivalente. Em termos práticos, o fazendeiro estaria buscando compensação para investimentos anteriores nas edificações para a produção de leite, no maquinário de silagem e nas instalações de armazenamento e de armazenamento de excremento/lixo.

A administração de fazendas por uma única família e acordos de compensações seriam necessários (com conseqüentes aumentos nos custos da administração) para acomodar a operacionalização do esquema. Este exemplo mostra algumas das questões básicas que precisariam ser indagadas.

Discussão

Vinculando a ecologia da paisagem ao desenvolvimento do cenário

No estudo de Oxfordshire, os interessados na preservação consultados durante o desenvolvimento do cenário buscaram prescrições generalizadas para aumentar a quantidade e a qualidade do *habitat* de vida selvagem existente na paisagem. Aproveitando análises de dados de pesquisas ecológicas e estudos publicados, pudemos demonstrar benefícios ecológicos substanciais com a implementação desses cenários.

Por exemplo, nos cenários da Preservação da biodiversidade (3a e 3b), as cercas seriam podadas em rodízio de 2-3 anos, para fornecer uma variedade de estruturas na paisagem a qualquer época, e não poderiam ter menos de 2 m de altura e 2 m de largura. No trabalho de pesquisa de campo, foi encontrado um número significativo de tocas de ratos silvestres e de musaranhos comuns nas cercas mais largas, além de uma variedade de espécies de pássaros essencialmente relacionada à altura e à largura da cerca (embora a variedade dos arbustos, na verdade, causasse efeitos secundários). Um estudo realizado por Green, Osbourne e Sears (1994) concluiu também que as cercas mais altas abrigavam uma densidade maior da maioria das espécies de pássaros, apesar de algumas espécies, como, por exemplo, o pintaroxo e o verdelhão, preferirem as cercas mais baixas. A poda rotativa de cercas

produz uma variedade de estruturas dentro da paisagem a qualquer época e, portanto, aumenta a diversidade da fauna. Similarmente, os estudos ecológicos anteriores revelam que as margens de campos não pulverizadas procuradas para esses cenários abrigariam densidades mais altas de espécies de plantas floríferas, de animais invertebrados e de pássaros (Sotherton, 1991; Wilson, 1994; Feber, Smith e MacDonald, 1996; Kleijn e Verbeek, 2000), entre eles, espécies familiares aos fazendeiros tais como o perdiz comum – agora raro na maioria das paisagens cultiváveis (Potts e Aebischer, 1993). Embora, nesses cenários, a perspectiva de aumento da biodiversidade seja clara e inequívoca, os prognósticos são essencialmente qualitativos. Por exemplo, não é possível quantificar o número de espécies que poderiam ser obtidas, principalmente onde a futura composição, as dinâmicas dos nutrientes e a trajetória de sucessão dos recém-criados *habitats* forem tão incertas quanto as do vale inundável.

Alternativamente, os cenários podem ser elaborados para fornecer resultados quantificáveis para espécies emblemáticas ou presentes no Biodiversity Action Plan. Em um exemplo, a ocorrência de modelos de espécies com base SIG foi relacionada a dados espaciais sobre paisagens conhecidas para prognosticar padrões de alteração de distribuição de trepadeiras em cenários conflitantes de bosques e criação de faixa de separação na fragmentada paisagem de bosques

de East Anglia (Swetnam et al., 1998). Em outro trabalho recente, modelos de regressão múltipla relacionaram dados de pesquisas de duas espécies de pássaros de fazendas, a cotovia e o verdelhão, a aspectos da administração agrícola, tais como a extensão de cereais de primavera, a existência de campos orgânicos e as características de limites de campos. Esses foram então usados para prognosticar a quantidade alterada das espécies de pássaros visadas em cenários diferentes da administração da fazenda, tanto na área de estudo inicial de Oxfordshire quanto na área do projeto de restauração de *habitat* da English Nature (Bradbury et al., 2000; Wilson et al., 2000; Whittingham et al., 2000).

Benefícios adicionais da abordagem da paisagem integrada

Um princípio está claro; quanto mais fazendas vizinhas cooperarem na administração, mais a escala e também o tipo de benefícios poderão crescer de modo significativo e crescente. Um modelo hipotético de viabilidade de população indica que algumas espécies só ocuparão a paisagem se a presença de trechos de *habitat* forem superiores a uma frequência limite – portanto, as medidas que visam a um aumento da quantidade podem alterar a qualidade (revisado por Dolman e Fuller, 2003; ver também Harrison, 1994; Peterken, 2000). Mais especificamente, nos cenários 3a e 3b do estudo atual, 117 km de limites de campos seriam replantados (média de 1,4 km por km²), procedimento que re-

presentaria um aumento de 28% nas reservas de cercas vivas. Assim como os benefícios diretos das faixas adicionais de *habitat* de vida selvagem, a criação dessa rede ampliará a conectividade e poderá reduzir o isolamento de trechos de *habitat* individuais, aumentando, pois, o valor ecológico das cercas vivas e das margens existentes.

Similarmente, embora a implementação local de faixas de separação individuais ao redor de valas e riachos possam beneficiar afluentes isolados, ela pouco pode fazer para beneficiar rios que recebem água de muitos riachos. Por outro lado, a implementação integrada em todo o represamento pode trazer benefícios adicionais, tais como menor carga de sedimentos, água de melhor qualidade e melhora nos fluxos de torrentes e repercussões na biodiversidade, na sua utilidade e na recreação (Muscutt et al., 1993; Edwards e Dennis, 2000). Conseqüentemente, os benefícios resultantes da administração de um fazendeiro podem ser ampliados ou, ao contrário, reduzidos pelas ações de seus vizinhos e, por conseguinte, o valor de uma faixa de separação individual pode aumentar com o estabelecimento de um acordo de cooperação.

Construindo paisagens consensuais

Apesar da preocupação de que os objetivos da administração voltados para amenidades e os para a preservação da biodiversidade possam ser conflitantes, os participantes do *workshop* percebe-

ram uma substancial convergência da *Paisagem da natureza* em direção a aspectos da paisagem da *Preservação da biodiversidade*. Além disso, os que privilegiavam as amenidades reagiram positivamente aos benefícios adicionais proporcionados pelas prescrições ecológicas mais rígidas das paisagens da biodiversidade, depois de elas terem sido interpretadas e apresentadas com a ajuda de imagens. Parece haver um grande potencial para o consenso entre duas partes interessadas conflitantes com a visualização do cenário.

Um outro tema que surgiu durante a validação das partes interessadas foi o *trade-off* ecológico entre prescrições generalizadas aplicadas a toda a paisagem *versus* a focalização localizada de recursos. Por exemplo, a restauração de cercas vivas e de margens de campos cultiváveis não pulverizadas propiciava a formação de *habitats* de vida selvagem muito mais amplos e uma conectividade maior. Todavia, apesar das diversas avaliações teóricas realizadas, os supostos benefícios do corredor de redes raramente foram estudados no campo (Harrison e Bruna, 1999), embora a função deles vá diferir muito entre as espécies. O direcionamento de novos *habitats* para uma rede de faixas estreitas pode diluir a qualidade dos *habitats* criados através de uma localização subótima e de uma configuração linear que ampliariam a exposição a efeitos marginais danosos. Por outro lado, é possível obter benefícios maiores por meio da alocação desses mesmos recursos em blocos contíguos, adjacentes a locais de interesse de conservação já existentes. O *habitat*

restaurado pode ter uma qualidade melhor em função de uma redução de efeitos marginais e de um aumento das oportunidades de ocupação. Enquanto isso, o valioso *habitat* preexistente pode ser protegido de uma degradação maior. Para mais discussões sobre o equilíbrio entre redes de corredores, ver Kirby (1995) e Dolman e Fuller (2003).

Tal divergência contribui para enfatizar o valor da formulação e visualização explícitas de cenários futuros possíveis para a paisagem. A apresentação de cenários em mesas-redondas serve para estimular o debate e as discussões entre as partes interessadas, para identificar áreas de concordância e pontos de divergência e para fornecer uma base para um diálogo que objetive um cenário consensual.

Visualização de cenários a fazendeiros

No início do estudo, menos da metade dos fazendeiros dessa paisagem do oeste de Oxfordshire teria cooperado para uma integração ecológica e cênica da paisagem. Esses dados se referem às entrevistas que ocorreram antes de os mapas SIG e os modelos VRML serem exibidos. Por outro lado, durante a rodada final de entrevistas e de apresentação dos cenários, nenhum dos fazendeiros rejeitou nem mesmo a mais extrema das paisagens integradas propostas. Dos sete fazendeiros (24%) que, nas entrevistas iniciais, mais relutavam em aceitar e cooperar para uma paisagem integrada, apenas um não se entusiasmou quando

apresentado aos cenários no final do estudo. Esse fazendeiro administrava uma operação lucrativa e de grande escala. Os outros seis reconheceram o valor do conceito quando examinaram as visualizações e as interpretações, embora todos exigissem a confirmação de que o pacote de incentivos seria adequado. Concluímos que um meticuloso encarregado pelo projeto, que direcionasse a administração para uma lucratividade maior, poderia negociar o contrato da “paisagem integrada”. A conclusão aqui é que um planejador assíduo objetivando os

maiores benefícios possíveis se encontraria numa posição favorável para negociar a proposta da “paisagem total”.

As reações dos fazendeiros terão sido significativamente influenciadas pela deterioração das rendas das fazendas, mas o resultado indica também que, quando visualizações de alta qualidade foram apresentadas, os fazendeiros puderam ver que, em relação à paisagem como um todo, a responsabilidade deles era fundamental (O’Riordan et al., 2000).

Conclusão: perspectivas para a elaboração de paisagens integradas

É importante reconhecer também que as ferramentas para uma visualização da paisagem em 3D a partir do banco de dados SIG melhoraram rapidamente e agora permitem mais realismo e interatividade do que na época do estudo de Oxfordshire (ver, para exemplos, Sheppard, 2000; Woolley, 2000; Dockerty et al., 2001). Outros desenvolvimentos significativos estão relacionados a dados necessários para tais utilizações, como, por exemplo, maior disponibilidade de fotografia aérea de alta resolução em grande parte da Grã-Bretanha (Jones, 2000) e a planejada divulgação de novos produtos para mapas pela Ordnance Survey no outono de 2001. A última incluirá dados da Digital National Framework™ com polígonos de divisas e maior codificação de características, o que deverá simplificar muitos aspectos da construção dos bancos de dados SIG.

Caso a Rural Development Programmes incorpore a modulação voltada para paisagens e não apenas para fazendas, haverá então um espaço real para uma abordagem interativa e comunitária no *design* da paisagem. Não há dúvidas de que as ferramentas estão chegando. Há igualmente um incentivo maior à reunião de todos os interesses relevantes para um diálogo construtivo. Além disso, a atmosfera dos tempos favorece as abordagens participativas no planejamento e no *design* da paisagem. Este estudo evidencia que, de fato, é possível aguçar a imaginação e gerar um senso coletivo de comando da paisagem. Para promover a viabilidade de tal conceito, precisamos participar de um debate mais amplo em relação à plausibilidade e à eficácia do *design* da paisagem integrada, e incentivar as autoridades locais e as principais agências a coordenar

suas políticas e prescrições de administração. Todas essas circunstâncias favoráveis revelam que, certamente, está na hora de apropriar-se de uma ou de duas iniciativas de administração da terra e

convertê-las em estimulantes administrações de paisagens integradas baseadas em princípios de sustentabilidade e de aumento da biodiversidade.

Agradecimentos

Esta pesquisa foi financiada por uma subvenção do ESRC (subvenção No. L 320 25 32 43) dentro do programa da Global Environmental Change (Mudança ambiental global). Suporte adicional foi fornecido pelos Arkleton Trust, o Ernest Cook Trust e o Esmee Fairbairn

Charitable Trust. A Ordnance Survey (<http://www.ordsvy.gov.uk>) generosamente forneceu mapeamento vetorial Land-Line® elevação da Land-Form Paisagem® livre de custos para os objetivos do projeto. A pesquisa ecológica de campo foi conduzida por Sophie Lake.

Referências

ANDREWS, J. *A New Force in Nature Conservation: The Habitats and Species Directive 92/43/EEC. A Report to The Wildlife Trusts.* Lincoln: RSNC, 1994.

BRADBURY, R. B. et al. Habitat associations and breeding success of yellowhammers on lowland farming. *Journal of Applied Ecology*, 37, p. 789-805, 2000.

BUCKINGHAM, H.; CHAPMAN, J.; NEWMAN, R. The future for hay meadows in the Peak District National Park. *British Wildlife*, 10, p. 311-318, 1999.

CC LANDSCAPE ASSESSMENT, A COUNTRYSIDE COMMISSION APPROACH. CCP 423. Cheltenham: Countryside Commission, 1987.

_____. *The Countryside Character Programme.* Cheltenham: Countryside Commission, 1996.

CEC. *Council Directive 79/409/EEC on the Conservation of Wild Birds.* Brussels: Commission of the European Communities, 1979.

_____. *Directive 92/43 on the Conservation of Natural Habitats and Wild Fauna and Flora.* Brussels: Commission of the European Communities, 1992.

_____. *Council Regulation 1757/1999 on the Support of Rural Development.* Brussels: Commission of the European Communities, 1997.

- CNP. *Wild by Design: An Exploration of the Potential for the Creation of Wilder Areas in the National Parks of England and Wales*. London: Council for National Parks, 1997.
- COBB, D.; DOLMAN, P. M.; O'RIORDAN, T. Interpretations of sustainable agriculture in the UK. *Progress in Human Geography*, 23, p. 209-235, 1999.
- COSGROVE, D. *Social Formation and Symbolic Landscape*. London: Croom Helm, 1984.
- DOCKERTY, T. D. et al. *Climate Change Impacts on Landscape: New Approaches to Visualising Rural Landscape Change*. Norwich: University of East Anglia, Jackson Environment Institute (@uea.ac.uk). 2001. (JEI Working Paper).
- DoE. *Biodiversity: The UK Action Plan*. London: HMSO, 1994.
- _____. *Biodiversity: The UK Steering Group Report*. London: HMSO, 1995. V. 2 (Action Plans).
- DOLMAN, P. M.; FULLER, R. J. The processes of species colonisation in wooded landscapes. In: HUMPHREY, J. K. et al. (Ed.). *The Restoration of Wooded Landscapes*: Forestry. Edinburgh: Forestry Commission, 2003.
- DOWER, J. The landscape and planning. *Journal of the Town Planning Institute*, 30, p. 92-102, 1944.
- DOYLE, S.; DODGE, M.; SMITH, A. The potential of web-based mapping and virtual reality technologies for modelling urban environments. *Computers Environment and Urban Systems*, 22, p. 137-155, 1998.
- DUNNING, J. B.; DANIELSON, B. J.; PULLIAM, H. R. Ecological processes that affect populations in complex landscapes. *Oikos*, 65, p. 169-175, 1992.
- EDWARDS, A. C.; DENNIS, P. The landscape ecology of water catchments: integrated approaches to planning and management. *Landscape Research*, 25, p. 305-320, 2000.
- ENDS. *ENDS Report 316; May 2001*. London: Environmental Data Services Ltd., 2001.
- ESRI. *Understanding SIG: The Arc/Info Method Version 7.1*. Cambridge: Pearson Professional, 1997.
- EVERETT, S. Conservation news: land and agriculture. *British Wildlife*, 12, p. 369-371, 2001.
- FEBER, R. E.; SMITH, H.; MACDONALD, D. W. The effects on butterfly abundance of the management of uncropped edges of arable fields. *Journal of Applied Ecology*, 33, p. 1191-1205, 1996.
- FORMAN, R. T. T. *Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- FRY, G. L. A.; SARLOV-HERLIN, I. Landscape design; how do we incorporate ecological, cultural, and aesthetic values

- in design principles? In: GRIFFITHS, G. H. (Ed.). *Landscape Ecology: Theory and Application*. Aberdeen: IALE-UK, 1995. p. 51-60.
- GREEN, R. E.; OSBOURNE, P. E.; SEARS, E. J. The distribution of passerine birds in hedgerow during the breeding season in relation to characteristics of the hedgerow and adjacent farmland. *Journal of Applied Ecology*, 31, p. 677-692, 1994.
- HARMS, W. B. Scenarios for nature development. In: SCHOUTE, J. F. T. et al. (Ed.). *Scenario Studies for the Rural Environment*. Dordrecht: Kluwer Academic Publications, 1995. p. 391-403.
- HARRISON, S. Metapopulations and conservation. In: EDWARDS, P. J., MAY, R. M.; WEBB, N. R. (Ed.). *Large-Scale Ecology and Conservation Biology*. Oxford: Blackwell Scientific Publications, 1994. p. 111-128.
- HARRISON, S.; BRUNA, E. Habitat fragmentation and large-scale conservation: what do we know for sure? *Ecography*, 22, p. 225-232, 1999.
- HARTMAN, J.; WERNECKE, J. *The VRML 2.0 Handbook: Building Moving Worlds on the Web*. New York: Addison-Wesley, 1996.
- JONES, A. UK imaging – putting you in the picture. *GI News*, 1, p. 43-45, 2000.
- KIRBY, K. J. *Rebuilding the English Countryside: Habitat Fragmentation and Wildlife Corridors as Issues in Practical Conservation*. Peterborough: English Nature, 1995. (English Nature Science, Report No. 10).
- KLEIJN, D.; VERBEEK, M. Factors affecting the species composition of arable field boundary vegetation. *Journal of Applied Ecology*, 37, p. 256-266, 2000.
- LOVETT, A. A. et al. Visualising sustainable agricultural landscapes. In: FISHER, P.; UNWIN, D. (Ed.). *Virtual Reality in Geography*. London: Taylor & Francis, 2002.
- MACFARLANE, R. Achieving whole-landscape management across multiple land management units: a case study from the Lake District Environmentally Sensitive Area. *Landscape Research*, 25, p. 229-254, 2000a.
- _____. Building blocks or stumbling blocks? Landscape ecology and farm-level participation in agri-environmental policy. *Landscape Research*, 25, p. 321-331, 2000b.
- MAFF. *England Rural Development Plan, 2000-2006*. London: Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, 2000.
- MATLASS, B. Moral geographies of the English Landscape. *Landscape Research*, 22, p. 141-156, 1997.
- MEINIG, D. W. (Ed.). *The Interpretation of the Ordinary Landscape*. New York: Oxford University Press, 1979.
- MUSCUTT, A. D. et al. Buffer zones to improve water quality: a review of their potential use in UK agriculture. *Agriculture*,

- Ecosystems and Environment*, 45, p. 59-77, 1993.
- OPIE, J. (Ed.). *Americans and Environment*. New York: Harper and Row, 1971.
- ORDNANCE SURVEY. *Land-Line User Guide: Reference Section*. Southampton: Ordnance Survey, 1997.
- O'RIORDAN, T.; SAYER, M. *Climate Change, Water Management and Agriculture*. PA99-05, CSERGE, Norwich: University of East Anglia, 1999.
- O'RIORDAN, T. et al. Designing and implementing whole landscapes. *Ecos*, 21, p. 57-68, 2000.
- PETERKEN, G. F. Rebuilding networks of forest habitats in lowland England. *Landscape Research*, 25, p. 291-303, 2000.
- POLLARD, E. A method for assessing changes in the abundance of butterflies. *Biological Conservation*, 12, p. 1115-1134, 1977.
- POTTS, G. R.; AEBISCHER, N. J. Population dynamics of the grey partridge *Perdix perdix* 1793-1993. Monitoring, modelling and habitat management. *Ibis*, 137, Suppl. 1, p. 29-37, 1993.
- RSPB. *Wading Upstream: The Success of Agri-Environment Schemes for Breeding Waders*. Sandy, Royal Society for the Protection of Birds, 2001.
- RUTHERFORD, A.; HART, K. The new Rural Development Regulation: fresh hope for farming and England's countryside. *Ecos*, 21, p. 69-75, 2000.
- SHEPPARD, S. R. J. Visualisation software: bring GIS applications to life. *GeoEurope*, 9, p. 28-31, 2000.
- SIRIWARDENA, G. M. et al. Changes in agricultural land-use and breeding performance of some granivorous farmland passerines in Britain. *Agriculture Ecosystems and Environment*, 84, p. 191-206, 2001.
- SMITH, S. A dimension of sight and sound. *Mapping Awareness*, p. 18-21, Oct. 1997.
- SOTHERTON, N. W. Conservation headlands: a practical combination of intensive cereal farming and conservation. In: FIRBANK, L. G. et al. (Ed.). *The Ecology of Temperate Cereal Fields*. 32nd Symposium of the British Ecological Society with the Association of Applied Biologists. Oxford: Blackwell Scientific Publications, 1991. p. 373-397.
- SWETNAM, R. D. et al. Applying ecological models to altered landscapes. Scenario testing with GIS. *Landscape and Urban Planning*, 41, p. 3-18, 1998.
- WHITTINGHAM, M. J. et al. *Ecological Modelling to Predict the Response of Farmland Bird Species to Habitat Restoration: A Case Study*. A Report to English Nature. Sandy: RSPB, University of Oxford & CEH, 2000.
- WILSON, P. Managing field margins for the conservation of the arable flora. In:

BOATMAN, N. (Ed.). *Field Margins: Integrating Agriculture and Conservation*. BCPC Monograph No. 58. Farnham: BCPC Publications, 1994. p. 253-258.

WILSON, J. D. et al. *Designing Lowland Landscapes for Farmland Birds. A Re-*

port to English Nature. Sandy: RSPB, University of Oxford & CEH, 2000.

WOOLLEY, K. Photorealistic imaging of GIS data. *Geoinformatics*, 3, p. 12-15, 2000.

Resumo

A abordagem da paisagem holística é essencial para assegurar a conservação e o aumento da biodiversidade em terras cultivadas. Embora os esquemas agroambientais existentes sejam limitados por divisas de propriedades e decisões voluntárias, o potencial para a adoção da abordagem da paisagem holística na administração do planejamento rural é preferido atualmente por uma série de fatores. Entre eles, a incerteza econômica em alguns setores agrícolas, a introdução de políticas de desenvolvimento rural reformuladas, uma maior compreensão dos relacionamentos entre a biodiversidade e a administração, e, finalmente, a introdução da tecnologia SIG (Sistemas de Informações Geográficas), que permite que futuras paisagens possam ser visualizadas pelas partes interessadas. Descrevemos os aspectos socioeconômicos e ecológicos de um planejamento de paisagem holística em um estudo que abrange 31 fazendas vizinhas no oeste de Oxfordshire. Primeiro reunimos dados sobre divisas de propriedades, cobertura da terra, relações entre a gestão de margens de campos e fronteiras e categorias taxonômicas chaves, nível socioeconômico do fazendeiro e seu posicionamento em

Abstract

A whole landscape approach is critical to ensuring conservation and enhancement of biodiversity in farmed landscapes. Although existing agrienvironmental schemes are constrained by property boundaries and voluntary take up, the potential for adopting a whole landscape approach to planned countryside management is currently favoured by a number of factors. These include economic uncertainty in some agricultural sectors; the introduction of a reformulated rural development policy; increased understanding of relationships between biodiversity and management; and the introduction of geographical information systems technology that allows future landscapes to be visualised to stakeholders. We report on ecological and socio-economic aspects of whole landscape planning in a study covering 31 neighbouring farms in west Oxfordshire. A baseline was first compiled that included information on property boundaries; land cover; relationships between hedge and field margin management and key taxa; and farmer socio-economics and attitudes towards agri-environmental measures, conservation and sustainable agriculture. We then developed future scenarios of integrated

relação a medidas agroambientais, conservação e agricultura sustentável. Em seguida, desenvolvemos futuros cenários da administração de paisagens holísticas integradas, elaborados para criar amenidade e benefícios ambientais da biodiversidade. Esses cenários foram interpretados e apresentados a fazendeiros e partes interessadas na preservação e na amenidade, com a ajuda de mapas com base SIG e visualizações tridimensionais de realidade virtual. Relatamos as respostas dos fazendeiros e discutimos o potencial de implantação do planejamento da paisagem holística.

Palavras-chave: paisagismo; sistemas de informação geográfica; abordagem da paisagem holística.

whole landscapes management, designed to deliver amenity, environmental and biodiversity benefits. These scenarios were presented and interpreted to farmers, conservation and amenity stakeholders with the aid of GIS-based maps and three-dimensional virtual reality visualisations. We report farmers responses and discuss the potential for implementing whole landscape planning.

Keywords: landscape studies; geographic information systems; whole landscape approach.

Paul M. Dolman é professor em ecologia da Universidade de East Anglia (UK). Seu principal interesse sempre foi em conservação da biodiversidade e diagnóstico das conseqüências de mudanças ambientais e no uso do solo. Especialista em análises de população, ecologia espacial e da paisagem, também desenvolve projetos interdisciplinares, como o trabalho apresentado neste volume.

Andrew Lovett é professor sênior em ciências ambientais na Universidade de East Anglia (UK). PhD pela Universidade College Wales, Aberystwyth (UK), sua pesquisa envolve sistemas de informação geográfica, epidemiologia ambiental e disposição de resíduos perigosos.

Tim O’Riordan é professor de ciências ambientais na Universidade de East Anglia (UK). Terminou extensa pesquisa em paisagens e atualmente trabalha com governança para o desenvolvimento sustentável. É membro da UK Sustainable Development Commission, *deputy lieutenant* do Condado de Norfolk e membro da British Academy, sociedade para o progresso das humanidades e das ciências sociais.

Dick Cobb é professor em ciências ambientais e pesquisador do Centro de Risco Ambiental da Universidade de East Anglia (UK). Sua pesquisa envolve políticas agrícolas e rurais, legislação ambiental e responsabilização (*accountability*).

Gestão da renovação e preservação urbana na China: o caso de Xangai

Jiantao Zhang

Alguns estudos (Ruan, 1995, p. 37-42; 1996, p. 208; 2000, p. 214-221; Wang, 1996) demonstraram vários problemas gerais relacionados à administração da regeneração e da preservação urbana na China. As autoridades do planejamento não contam com legislações regionais nem com políticas que lhes permitam controlar as mudanças nas áreas urbanas. Também não possuem instrumentos de planejamento nem apoio financeiro suficiente para assegurar a implantação de planos de áreas de preservação local (Dong, 1999, p. 24-25; Wang, J., 1996, p. 15-16; Wang, J., Ruan e Wang, L., 1999, p. 70-81; Yuan, 1999). A proteção do caráter da área de preservação precisa ceder às prioridades locais de desenvolvimento econômico e de regeneração urbana. Assim como as áreas urbanas de outros países em desenvolvimento, as da China também enfrentam grandes pressões exercidas pelo

desenvolvimento socioeconômico rápido. Na maioria das cidades, a preservação se submete às considerações do desenvolvimento urbano ou da renovação urbana, que, no entanto, são vistos como as principais tarefas dos governos locais (Geng, 1996; Ruan, 1995, 1996). O público desconhece o valor da preservação e está mais interessado nas questões práticas relacionadas a seus interesses imediatos, em especial, a regeneração. (Ruan, 2000, p. 26-42).

Na China, não foi desenvolvida nenhuma política nacional para instruir os governos locais sobre a administração da regeneração e da preservação urbana. As próprias autoridades locais do planejamento decidem e adotam medidas, ou seja, suas áreas urbanas são administradas por meio do sistema de controle do desenvolvimento local. De acordo com a Elaboração dos Regulamentos de Planos

Urbanos (Ministry of Construction of China, 1991), as autoridades locais do planejamento deveriam elaborar Planos Detalhados de Controle Local, que constituiriam a base para o sistema de zoneamento que administra áreas urbanas. Na prática da administração de áreas urbanas, algumas cidades, tais como Pequim, Xangai e Suzhou, adotaram o sistema de zoneamento baseado nos Planos Detalhados de Controle Local, enquanto outras, tais como Nanjing, Wuhan e Luoyang, adotaram um sistema discricionário baseado nos Planos Locais Abrangentes (Wang, J., Ruan e Wang, L., 1999, p. 112-175). A regeneração e a preservação urbana na China, portanto, constituem tópicos do planejamento local, e suas execuções variam entre as diversas autoridades locais. De modo geral, para proteger o caráter da área, essas autoridades tentam controlar mudanças nas áreas urbanas. No entanto, limitadas por condições práticas, as administrações das autoridades encarregadas da regeneração e da preservação urbana têm sido insuficientes e ineficazes.

Xangai é o centro econômico e o maior porto da China. Contribui com um oitavo da renda nacional e um quarto do total das exportações do país. Além de sua contribuição econômica, é um importante centro cultural. É a mais importante cidade da história moderna e contemporânea da China (ibid., p. 155), possui a maior e mais valiosa herança arquitetônica da história moderna do país e é uma das 99 Cidades Históricas e Culturais da China. Assim como outras cidades chinesas, desde meados dos anos 1980, Xangai vem vivenciando um rápido desenvolvimento socioeconômico e, por causa dele, uma importante e imensa regeneração urbana. Por esse motivo, a cidade foi escolhida como estudo de caso para esta pesquisa.

Este trabalho tem dois objetivos: primeiro, desenvolver uma estrutura metodológica para o estudo da administração da regeneração e da preservação urbana na China e, segundo, aplicar essa estrutura à prática da administração e avaliar essa prática.

Estrutura teórica

As proposições de Conzen a respeito da administração do panorama urbano foram desenvolvidas por pesquisadores do Grupo de Pesquisa Morfológica Urbana a partir de duas linhas de pesquisa. Uma examina os agentes responsáveis por mudanças na paisagem urbana, e a outra investiga o papel do planejamento público na administração dessas mudan-

ças. As duas linhas estão intimamente vinculadas e podem ser consideradas o fundamento daquele conceito de administração de Conzen, que passou a ser a maior preocupação na morfologia urbana geográfica (Whitehand, 1992, p. 3). São consistentes com a doutrina conzeniana de que o panorama da cidade representa as experiências acumuladas

de sucessivas gerações. Nesses estudos, esses panoramas são muito mais concebidas como transmissores de sinais sobre as sociedades que as criaram do que artefatos físicos e padrões específicos. O panorama da cidade e as gerações que a criam são sintetizadas e, dessa maneira, passam a fazer parte da geografia social (ibid., p. 2).

Os estudos da administração do panorama da cidade se concentram nas mudanças da paisagem urbana, nos processos das mudanças e nos agentes responsáveis por elas. Conseqüentemente, vários elementos são estudados: mudanças, agentes, inter-relacionamentos e interações entre agentes, planejamento da mudança e implantação de políticas de planejamento e, por último, processos das mudanças. Esses elementos são identificados e posteriormente investigados e avaliados. Os processos de tomada de decisão são remontados, e as políticas administrativas, os procedimentos e a implantação são examinados. Esse tipo de estudo fornece, portanto, uma compreensão fundamental da evolução das mudanças da paisagem urbana, das sociedades e das atividades que geraram essas mudanças. Além do mais, como as administrações das mudanças efetuadas pelas autoridades do planejamento são também examinadas, essa análise fornece uma diretriz aos futuros processos de tomadas de decisão e de administração das paisagens urbanas.

Nesse tipo de estudo, o principal método utilizado é o do estudo de caso pormenorizado, e a unidade de análise

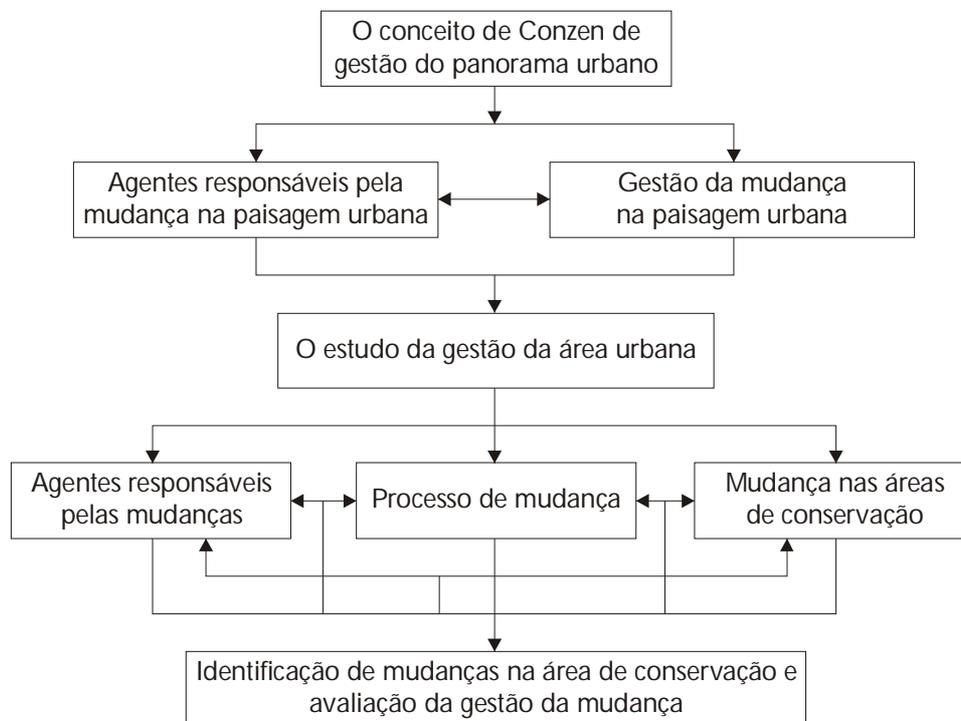
é a mudança individual. As fontes de dados das autoridades locais do planejamento, inclusive as propostas de planejamento e construção, são as fontes principais. Elas são complementadas pela análise da troca de correspondências e por entrevistas com agentes diferentes. Tal abordagem, aliada à adoção de fontes de dados das autoridades locais, constitui, em grande parte, uma contribuição de Whitehand, cujo trabalho é visto (Denecke e Shaw, 1988b, p. 6) como uma substancial e inovadora extensão dos estudos morfogenéticos de Conzen. Larkham utilizou os métodos e as fontes de Whitehand na análise da mudança da paisagem urbana e na administração das mudanças dessas paisagens. O trabalho desses pesquisadores ampliou de maneira considerável o conceito inicial de administração do panorama da cidade idealizado por Conzen.

Atribuindo uma ênfase particular às discussões sobre preservação, os estudos sobre administração do panorama da cidade foram realizados, com sucesso, em núcleos comerciais, em áreas residenciais, ou nesses dois tipos de áreas (por exemplo, Barrett, 1993; Jones e Larkham, 1993; Larkham, 1986, 1990, 1996; Larkham et al., 1988; Larkham e Lodge, 1997; Vilagrassa, 1992; Vilagrassa e Larkham, 1995; Whitehand, 1984, 1989, 1990, 1992; Whitehand e Carr, 1999; Whitehand, Larkham e Jones, 1992; Whitehand, Morton e Carr, 1999). Esses estudos fornecem não só uma compreensão da mudança da paisagem urbana nas áreas, mas também uma análise dos vários agentes responsáveis por essas mudanças e da eficácia do controle

exercido pelas autoridades do planejamento nas mudanças e na administração das áreas. Portanto, eles constituem uma base essencialmente metodológica a partir da qual é possível formular teorias e recomendações de políticas para a prática da administração da regeneração e da preservação urbana.

Inspirado pelo conceito de administração do panorama da cidade, o estudo da administração da regeneração e da preservação urbana se concentra nas mudanças das áreas urbanas, nos agentes responsáveis pelas mudanças e nos processos das mudanças (Figura 1).

Figura 1: O arcabouço da pesquisa



As mudanças e os agentes, basicamente incorporadores e arquitetos das mudanças, são examinados em termos de número, tipos, características externas e inter-relacionamentos. Essas investigações identificam o que aconteceu na área urbana e os responsáveis pelo que ocorreu. O principal método de investi-

gação é a análise dos arquivos de dados relacionados às propostas de planejamento e construção das autoridades locais do planejamento. Eles são as fontes principais e são complementados por pesquisas de campo e entrevistas com participantes-chave.

A investigação dos processos de mudanças enfatiza as interações entre agentes diferentes e as implicações dessas interações, assim como as políticas públicas de administração das mudanças. Essas são as questões-chave do estudo da administração da regeneração e da preservação urbana. As políticas de administração, os procedimentos e suas implantações são examinados, e os processos de tomadas de decisão e de mudança são reconstituídos. Assim, esse método de estudo identifica as maneiras como ocorreram mudanças nas áreas

urbanas, como os agentes afetaram as mudanças e como elas foram administradas. Por conseguinte, ele avalia a eficácia da administração. Em razão da necessidade de investigar ocorrências espaciais bem grandes durante um longo período, os métodos mais adequados para esse tipo de investigação são os que adotam mudanças individuais como unidades de análise. As fontes de dados das autoridades locais e as entrevistas com agentes (ao refletirem sobre mudanças históricas contemporâneas ou recentes) são as principais fontes para essa investigação.

Metodologia de pesquisa

Yin (1994, p. 1) afirma que existem cinco tipos de estratégias de pesquisas (Tabela 1) e que a escolha de uma determinada estratégia depende de três condições: (i) o tipo de pergunta da pesquisa; (ii) o

controle que um investigador exerce sobre eventos comportamentais autênticos; e (iii) se o foco está em fenômenos históricos ou contemporâneos.

Tabela 1: Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa.

Estratégia	Forma da questão da pesquisa	Requer controle sobre eventos ligados ao comportamento dos agentes?	Foca eventos contemporâneos?
Experimento	Como, por quê	Sim	Sim
<i>Survey</i>	Quem, o quê, onde, quantos, quanto	Não	Sim
Análise de arquivo	Quem, o quê, onde	Não	Sim/Não
História	Como, por quê	Não	Não
Estudo de caso	Como, por quê	Não	Sim

Fonte: Yin (1994, Figura 1.1).

O principal objetivo desta pesquisa é explicar como a estrutura proposta pode ser aplicada ao estudo da definição e da administração da regeneração e preservação urbana na China. A pesquisa se concentra na prática do planejamento urbano contemporâneo, composto por operações e processos complexos que não podem ser controlados pelo pesquisador. A aplicação e o teste da estrutura proposta precisam ser traçados ao longo do tempo e precisam investigar, a fundo, contextos da vida real, em vez de circunstâncias controladas deliberadamente. Por isso, o estudo de caso é proposto como uma estratégia apropriada para a pesquisa.

Em geral, a pesquisa de estudo de caso pode ser classificada em dois tipos: estudo de caso único ou estudos de casos múltiplos (também chamados de estudos de caso comparados) (Yin, 1994, p. 14). A utilização de um estudo de caso único deveria atender a três condições básicas (ibid., p. 38-41): (i) o caso possui um conjunto de condições que satisfazem os critérios para testar uma teoria bem formulada; (ii) o caso é extremo ou singular e seu estudo pode propiciar descobertas específicas que não poderiam ser obtidas na avaliação de outros casos; e (iii) o caso dá ao pesquisador a oportunidade de observar e analisar um fenômeno, um acontecimento ou um incidente anteriormente inacessíveis. A preferência por estudos de casos múltiplos resulta do fato de que cada caso individual representa uma análise "total" que pode produzir conclusões separadas e completas (ibid., p. 49). A evidência obtida em casos múltiplos é

freqüentemente considerada mais consistente, e, por conseguinte, o estudo total é considerado como mais atraente (Herriott e Firestone, 1983, apud Yin, 1994, p. 45). Xangai conta com 11 áreas de preservação. Essas áreas apresentam características e formatos urbanos que vivenciaram tipos diferentes de pressão por desenvolvimento. A mudança de seus tecidos urbanos foi administrada de acordo com suas situações específicas (SMUPB, 2000, p. 8-12; SUPDI, 1999, p. 4-10; Wang, Y., 1998, p. 5-17). A metodologia adotada neste trabalho foi a da abordagem conzeniana ao estudo da mudança na administração da paisagem urbana. Tais estudos foram realizados em áreas comerciais e residenciais. Em função dos diferentes tipos de casos estudados na pesquisa anterior, estudos de casos múltiplos foram a opção preferida para esta pesquisa. Por conseguinte, duas áreas de preservação de Xangai, que representam tipos diferentes de áreas urbanas, foram escolhidas como áreas de estudo de caso para este trabalho.

Estudos de casos pormenorizados (Larkham, 1996, p. 166-167; Whitehand, 1981, p. 146) de projetos individuais de desenvolvimento dentro das áreas de preservação selecionadas constituem a base para a pesquisa, que examinou todos os processos de projetos de desenvolvimento específicos: "por que" e "como" ocorreram mudanças nas áreas, como elas afetaram as características dessas áreas e como as autoridades locais do planejamento administraram essas mudanças e protegeram o ambiente do local. Dessa forma, a escolha de estudos de caso de projetos de desen-

volvimento se baseou em diferentes escalas e tipos de projetos de desenvolvimento e de incorporadores encontrados nas áreas de preservação do estudo de caso. Nessa parte da pesquisa, os principais métodos utilizados foram as entrevistas com encarregados do caso e

incorporadores e a análise das propostas de planejamento aprovadas. O pesquisador tentou entrevistar os encarregados dos casos e os incorporadores de todos os projetos de desenvolvimento contidos no estudo de caso.

Estudos de casos

A Área de Preservação de Si Nan (APSN)

Foram selecionados três projetos de desenvolvimento na área de Si Nan (APSN): o primeiro era um único prédio comercial novo iniciado por um incorporador particular; o segundo era a substituição de fileiras de casas Li-Long modernas iniciada por uma empresa em parte pública, em parte privada; e o terceiro era a ampla substituição de antigas casas Li-Long, em 23 quarteirões, por um incorporador particular.

O PROJETO DO CENTRAL PLAZA

O primeiro caso é o do projeto do Central Plaza (Figura 2), um edifício novo e com muitos andares, que exigia a alteração e a demolição parcial de um prédio histórico. Os detalhes do projeto foram obtidos em uma entrevista com Fan Zhang (2000), um encarregado do caso do SMUPB responsável pelo projeto. Juntamente com outras áreas de preservação de centros comerciais de Xangai, durante a década de 1990, a APSN venceu o impacto da construção de edi-

fícios muito altos quando diversos prédios de escritórios foram construídos ao longo do lado leste da rua Mid Huaihai. A construção do Central Plaza foi a primeira de um grupo de prédios altos. Foi iniciada em 1994 por uma empresa de Hong Kong em um local onde havia um prédio histórico que originalmente fora a sede do Conselho Municipal da Colônia Francesa e que, após 1949, fora ocupado por uma escola, já transferida para um novo local. Esse prédio, de 1909, em estilo neoclássico, foi classificado como SMEMB (construção municipal excelente e moderna de Xangai) em 1993.

Antes de apresentar formalmente a proposta, o incorporador manteve longas negociações sobre os detalhes do plano com os encarregados do caso no SMUPB. Dado o limitado tamanho do local, o novo prédio teria de ser erguido dentro da área de proteção do prédio histórico. Porém os Regulamentos de Preservação de Prédios Históricos Modernos (SMPC, 1991) haviam disposto que nenhum prédio, nenhuma alteração ou acréscimo poderiam ser aprovados

naquela área. No entanto, por ser o primeiro grande projeto de investimento urbano estrangeiro no distrito de Luwan, o governo local esperava que fosse um sucesso e, por isso, pediu ao SMUPB que aprovasse a proposta com condições

favoráveis. O projeto de construção foi aprovado no início de 1997 como um caso especial, e as condições específicas estipuladas pelos encarregados do caso deveriam ser obedecidas.

Figura 2. O Central Plaza



Fonte: Fotografia do pesquisador (2000).

Entre as condições vinculadas à aprovação da proposta do novo prédio, o SMUPB exigiu que a nova construção não tocasse o prédio histórico, cuja fachada deveria ser mantida intacta. O SMUPB permitia a demolição ou alteração da estrutura interna do prédio histórico de acordo com a função e a natureza do projeto proposto, mas estipulava condições para a nova estrutura interna e para a sua decoração. O novo prédio poderia ter vários andares, mas

deveria ser projetado para contrastar e realçar o prédio histórico.

No entanto, após avaliar minuciosamente o local e os desenhos iniciais, o incorporador continuava preocupado com a possibilidade de não obter um lucro adequado em função da limitação do tamanho do local e do coeficiente de aproveitamento do solo (CAS). Seguiram-se negociações adicionais com o SMUPB, e o Bureau alterou suas con-

dições iniciais para permitir a demolição da parte dos fundos do prédio histórico e sua união com a nova construção. A fachada e o telhado da parte não-demolidada seriam preservados, e os cartazes e letreiros nela afixados seriam retirados para recuperar sua aparência original.

A proposta pormenorizada final para esse projeto foi aprovada pelos encarregados do caso no SMUPB em 1997. Aquiescendo às condições de planejamento modificado, o incorporador gastou RMB¹ 30 milhões na alteração do prédio histórico para integrá-lo, como um pódio, ao novo edifício de escritórios (se tivesse sido demolido e se um pódio totalmente novo tivesse sido construído, o custo teria sido de RMB 4 milhões). Para atender às condições impostas às alterações pelo SMUPB, o incorporador convidou um escritório de arquitetura dos EUA, que seria auxiliado por arquitetos de Xangai, para elaborar o projeto. Ele procurou e utilizou materiais que fossem iguais ou semelhantes aos da construção original do prédio.

Segundo o encarregado do caso (Zhang, F., 2000), quanto à preservação parcial de uma edificação SMEMB como parte de um prédio novo, o incorporador e seus consultores tinham feito o possível para manter as características originais do prédio histórico e integrá-lo ao estilo e à aparência do novo prédio. A construção atendeu às exigências de conservar a aparência da parte preservada do prédio histórico e de harmonizar o estilo e a aparência do

edifício novo com a construção histórica. Esse caso foi relevante como uma experiência da prática do controle sobre desenvolvimentos que envolvem a coexistência de prédios históricos e novos nas áreas de preservação de Xangai. Todavia, após a realização das alterações, a decoração interna do prédio histórico também foi modernizada e, por isso, não combinava com o estilo de sua aparência externa. Como consequência, depois desse caso, o SMUPB passou a controlar não apenas a aparência externa, mas também as características internas de prédios históricos em projetos de alteração ou, até mesmo, de reconstrução.

Nesse caso, o incorporador desempenhou um papel importante nas decisões relacionadas às características do novo prédio e à demolição parcial do prédio histórico. Quanto ao projeto, a principal preocupação era a sua lucratividade. O governo do distrito de Luwan também estava envolvido em função de seu interesse no desenvolvimento econômico da área. Os encarregados do caso no SMUPB se mostraram desfavoráveis às propostas dos consultores e do incorporador, mas, sob pressão do incorporador e do governo do distrito de Luwan, cederam às propostas e só conseguiram assegurar a preservação da fachada do prédio histórico. Na realidade, quaisquer que fossem os esforços do SMUPB, as características originais e o valor histórico do prédio em questão teriam sido perdidos após a demolição parcial e a alteração do uso do solo. Além disso, a construção de um prédio

¹ O RMB é a unidade monetária usada na República Popular da China. Um RMB equivale a aproximadamente US\$ 0,122.

alto mudou a disposição interna original do terreno, e o imponente volume e a fachada de vidro da nova construção criam um grande contraste com as edificações de tijolos baixas das proximidades. Portanto, esse projeto alterou consideravelmente o panorama da cidade e as características da APSN.

O PROJETO DE REGENERAÇÃO DA ÁREA DE TAI PING QIAO

O segundo caso é o projeto de regeneração da área de Tai Ping Qiao, um exemplo de desenvolvimento em grande escala, envolvendo 23 quarteirões e um grupo de prédios históricos. Os pormenores do projeto foram basicamente obtidos em entrevistas com Wenhai Zhang (2000), uma encarregada do caso no SMUPB responsável pelo projeto, e com Qing Guo (2000), um membro mais graduado da equipe da Shui On Company, a empresa responsável pelo desenvolvimento do projeto. A área de Tai Ping Qiao consistia essencialmente em antigas casas Li-Long muito deterioradas, que, na década de 1990, exigiam substituição imediata. Porém, o local do Primeiro Congresso, que fora classificado como SMEMB em 1989, estava dentro dessa área. De acordo com as rigorosas exigências de preservação das edificações classificadas como SMEMB, as construções antigas teriam de ser preservadas e só seriam permitidas alterações internas. Em 1996, o governo do distrito de Luwan recomendou que a Shui On Company (de Hong Kong) realizasse o projeto de regeneração da área de Tai Ping Qiao, uma área que englobava o local do Primeiro Congresso.

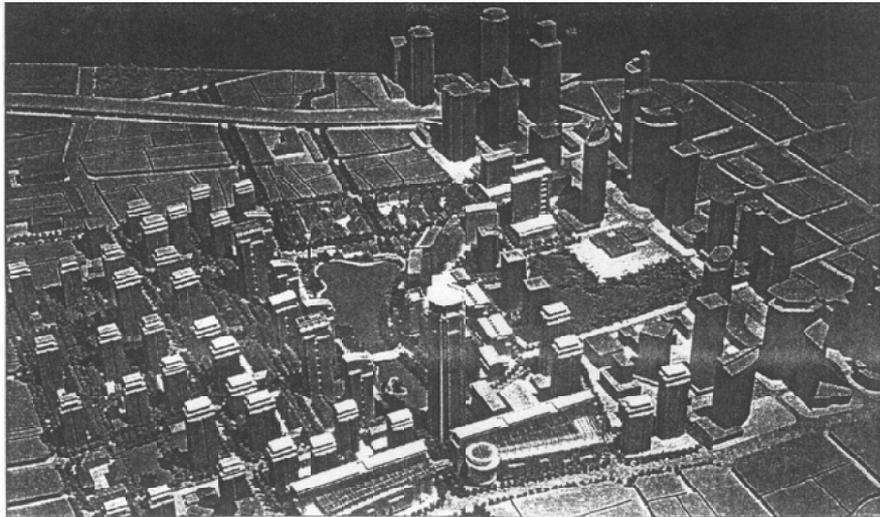
Após uma análise inicial, a Shui On Company aceitou a recomendação. No entanto, em virtude da crise econômica da Ásia, o início do projeto foi adiado até 1998. Naquele ano, a Shui On Company convidou a firma de consultoria de *design* norte-americana SOM para ser sua consultora de planejamento para o projeto. A Shui On Company propôs então que as antigas edificações residenciais fossem convertidas em usos comerciais, que todas as fachadas, telhados e materiais originais fossem preservados e que partes das estruturas internas e da decoração fossem alteradas.

Além da proteção do grupo de prédios tradicionais, a empresa propôs também a criação de um grande lago artificial no centro da área para melhorar a paisagem. De acordo com o incorporador, para ressarcir o investimento na preservação e na construção do lago e ainda obter lucro, teriam de ser construídos prédios residenciais e comerciais altos na parte restante da área. Apesar de um desenvolvimento menos intenso da pequena área preservada e do lago, a maior parte seria ocupada por um desenvolvimento maciço. Dentro da área do projeto, o CAS para os diferentes edifícios individuais variava entre 4,0 e 6,0, e a densidade de construção, entre 30% e 70%. Isso dava uma média CAS de 4,18 e uma média de densidade de construção de 43% na área do projeto. Embora a média de densidade de construção proposta fosse menor do que a densidade de construção antes da regeneração, a média CAS proposta era 2,5 a 3 vezes maior do que a anterior à regeneração. Na primeira proposta da

SOM, o panorama da área projetada mudaria consideravelmente após a regeneração, de uma tradicional área de densidade alta com casas Li-Long de

dois a três andares para um centro de cidade com prédios muito altos semelhantes aos de Hong Kong e de outras metrópoles internacionais (Figura 3).

Figura 3:



Ciente da necessidade de regeneração e dos esforços para preservar prédios no local do Primeiro Congresso, o SMUPB aprovou a proposta, com condicionantes, em 1998. Durante as negociações, os encarregados do caso pediram à Shui On Company que reduzisse a densidade de construção em sua proposta (Zhang, W., 2000). Após pequenas modificações, a Shui On Company conseguiu convencer os responsáveis pelo planejamento a aprovar a densidade proposta, considerando os benefícios oriundos do surgimento de um espaço aberto – que seriam aplicá-

veis ao lago nos regulamentos de zoneamento local² de Xangai. Outro motivo que os levou a aceitar essa proposta (ibid.) foi o fato de eles não considerarem boas as probabilidades de implantação do projeto. Dada a sua intensidade e o tamanho da área incluída, o tempo para conclusão do projeto seria muito longo e os encarregados do caso não tinham certeza de que haveria recursos e demanda suficientes para justificar o projeto. Por isso, era bem provável que a Shui On Company retornasse ao SMUPB para modificar sua proposta durante aquele longo período.

² Item 20, Seção 3, Apêndice 2, do *Technical Directions of City Planning and Administration (Land-use and Building Administration)* (SMG, 1994).

As propostas para regenerar os prédios residenciais tradicionais foram elaboradas pela consultoria de *design* norte-americana Wood/Zapata e iniciadas em 1999. Dividiu-se a área do projeto em dois grupos de prédios, as antigas e preservadas edificações Li-Long, inclusive o local do Primeiro Congresso, e os novos prédios modernos. As mudanças de usos envolviam os dois grupos: o primeiro, para atender basicamente às exigências de preservação do SMUPB, abrigaria restaurantes, *pubs* e outros prédios comerciais de pequena escala; o segundo seria destinado a prédios comerciais maiores. A Shui On Company enfatizou que o contraste entre as tradicionais e pequenas casas Li-Long e os modernos prédios comerciais era proposital, ou seja, serviria para realçar o panorama histórico. Embora os responsáveis pelo planejamento se mostrassem reticentes e preocupados com o impacto das atividades comerciais propostas no solene local do Primeiro Congresso (*ibid.*), a discussão sobre o estilo arquitetônico foi considerada subjetiva. As autoridades locais do planejamento geralmente demonstravam reserva sobre tais assuntos, a não ser que nos planos aprovados constassem exigências pormenorizadas em relação ao estilo. De acordo com o Plano de Preservação para o local do Primeiro Congresso³, os prédios de nove andares propostos pela empresa deveriam ser reduzidos para prédios de seis andares, para limitar sua altura como pano de fundo para o local. Ao ver a reação bastante positiva às modificadas casas Li-Long tradicionais, a

Shui On Company decidiu mudar esses prédios de estilo moderno para um estilo nacional tradicional e está discutindo esse assunto com os responsáveis pelo planejamento.

Nesse caso específico, a pressão pela regeneração foi o principal motivo para o governo do distrito de Luwan iniciar o projeto de reconstrução da área de Tai Ping Qiao. Contudo, o incorporador, a Shui On Company, foi o agente principal no projeto. A lucratividade era a sua maior preocupação. Defrontando-se com a necessidade de regeneração, o SMUPB só podia aprovar as propostas da empresa relacionadas a prédios altos. No entanto, conseguiu impor o Plano de Preservação para manter as fachadas das antigas casas Li-Long no local do Primeiro Congresso. De acordo com a proposta de planejamento aprovada, após a regeneração, a área de Tai Ping Qiao, atualmente uma área residencial tradicional com antigas casas Li-Long, passará por uma extraordinária mudança morfológica no tecido da construção, nos usos do solo e nos padrões de planejamento da cidade, e se tornará um moderno centro comercial ocupado por edifícios altos.

O PROJETO DE HUIHAI FANG

O terceiro exemplo é o de Huihai Fang, projetado para substituir quatro fileiras de casas Li-Long comuns por modernos prédios de apartamentos públicos com seis andares. Os detalhes do projeto foram basicamente obtidos em entre-

³ *O Plano de Preservação e a Restauração do Local do Primeiro Congresso do Partido Comunista Chinês* (SUPDI, 1996).

vistas com Zhihao Ren (2000), encarregado do caso no SMUPB responsável pelo projeto, com Xianhong Li (2000), responsável pelo planejamento no Bureau de Planejamento Urbano do Distrito de Luwan, e com Xingjian Fan (2000), vice-presidente da empresa Yong Ye Company, responsável pelo projeto. O projeto foi executado pela Yong Ye Company, uma empresa em parte pública, em parte privada que pertence ao Bureau de Habitação, órgão do governo do distrito de Luwan. Teve início como uma experiência de regeneração das tradicionais moradias Li-Long no distrito de Luwan em 1997. Em virtude dos grandes investimentos envolvidos e da ausência de lucro, o setor privado não estava muito interessado em tais projetos. Por isso, as autoridades governamentais do distrito de Xangai, que enfrentavam pressões de moradores locais, costumavam entregar esse tipo de trabalho a empresas público-privadas. Assim, o governo do distrito de Luwan entregou o projeto a Yong Ye Company.

As edificações originais da área do projeto eram as modernas casas Li-Long de três andares construídas em 1932. Um total de 220 famílias morava nos prédios. Sem apresentar uma proposta de planejamento, os próprios arquitetos da Yong Ye Company prepararam a demolição e o plano de reconstrução. Iniciaram o projeto em junho de 1998

e o concluíram em março de 1999. Em junho de 1999, a primeira família mudou de volta para os novos prédios; daquele total de 220 famílias, 217 regressaram ao local.

O projeto Huaihai Fang pretendia reconstruir os apartamentos originais, cada um deles compartilhado por várias famílias, em unidades maiores e unifamiliares. Em função da exigência de construções maiores, os novos prédios deveriam ter seis andares e sua profundidade seria maior do que a original. Após a reconstrução, o CAS da área do projeto aumentou de 1,1, originalmente, para 2,1, e a razão da distância de luz solar⁴ entre os prédios ficou em 0,86, não satisfazendo à exigência do mínimo de 0,90⁵ nos regulamentos de zoneamento local de Xangai. Não apenas a densidade, mas também o estilo arquitetônico, mudaram após a reconstrução – as tradicionais casas Li-Long foram substituídas por prédios modernos. Substituições semelhantes ocorreram em outros projetos de regeneração do mesmo tipo, tais como o da rua Shenping e o da rua Yueyang. Depois de sua conclusão, foi apresentada uma proposta para aprovação retrospectiva do projeto, que foi aprovado pelo SMUPB em dezembro de 1999.

Os responsáveis pelo planejamento (Ren, 2000; Li, 2000) acharam que o

⁴ A razão da distância da luz solar é uma exigência técnica para manter a distância norte-sul mínima entre dois prédios vizinhos, de forma a assegurar a luz do sol necessária no prédio ao norte. A razão é igual à distância norte-sul entre dois prédios dividida pela altura do edifício ao norte. Detalhes sobre isso podem ser encontrados na Seção 4 de *Technical Directions of City Planning and Administration (Land-use and Building Administration)* (SMG, 1994).

⁵ Item 28, Seção 4, das *Direções* de 1994.

projeto tinha danificado o ambiente da área de Huaihai Fang porque alterara muito o tecido de construção original. A Yong Ye Company pensava diferente (Fan, 2000). O principal objetivo desses projetos era melhorar as condições de vida dos moradores. Limitados por recursos insuficientes e pelo tamanho dos terrenos, seria impossível duplicar o espaço para cada família e, ao mesmo tempo, preservar as características originais da área. A empresa manteve o padrão original do terreno e fez o possível para manter as características originais das construções, imitando o estilo arquitetônico e o desenho da fachada nas novas edificações. O projeto custou RMB 45 milhões à empresa, e até o ano de 2000 ainda havia um déficit de RMB 17 milhões. Segundo a empresa, os escritórios de arquitetura estrangeiros, por não estarem familiarizados com a arquitetura local, não seriam os mais adequados para elaborar projetos em que houvesse preocupação com o vernáculo arquitetural tradicional, porque seus desenhos poderiam afastar-se desse estilo. Os responsáveis pelo planejamento eram considerados muito idealistas na busca dos objetivos de preservação e, na verdade, pouco conhecedores das dificuldades no trabalho de preservação que impediam que outros se envolvessem nesse trabalho. Comparadas aos conflitantes pontos de vista dos responsáveis e da Yong Ye Company, as opiniões dos moradores, obtidas pelo pesquisador em entrevistas informais, eram bastante simples. Quase todos estavam satisfeitos com o projeto, e alguns até mesmo o consideravam melhor do que esperavam. A maioria apreciava o estilo

e o *design* dos prédios novos, embora o panorama e os aspectos relacionados ao caráter da área fossem ignorados pelos moradores.

O projeto Huaihai Fang é um caso específico. Foi iniciado em razão da necessidade de regeneração. A Yong Ye Company executou o projeto sem utilizar consultoria e sem submeter propostas de planejamento e construção ao SMUPB. Portanto, a empresa foi o único agente a decidir sobre as características dos quatro prédios de apartamentos do projeto, e o SMUPB não conseguiu exercer controle sobre seu desenvolvimento. Embora o padrão do terreno original tenha sido mantido no projeto, o estilo tradicional das casas Li-Long, com três andares, foi substituído por prédios totalmente diferentes, de estilo moderno e com seis andares, e o panorama da área também foi modificado. O projeto implicava na construção de prédios novos e altos, e a razão da distância da luz solar não satisfazia às exigências técnicas dos regulamentos de zoneamento local de Xangai. No entanto, considerando o projeto um plano de regeneração não-lucrativo iniciado pelo governo do distrito de Luwan para beneficiar os moradores do local (Ren, 2000), o SMUPB aprovou a proposta, apesar de ela ter sido submetida após a conclusão do projeto.

A Área de Preservação de Heng Shan (APHS)

A APHS é maior do que a APSN e apresenta muito mais projetos levados a cabo

pelo governo e por instituições do que a APSN. Como área residencial tradicional de moradores mais ricos, nela a implantação de projetos tinha algumas características diversas das outras áreas, principalmente no que diz respeito aos centros comerciais. Os projetos governamentais eram diferentes dos privados porque o controle das autoridades locais do planejamento sobre eles parecia ser mais complicado do que o controle sobre os outros tipos de projetos. Vejamos os exemplos.

UM NOVO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO

A construção de um arranha-céu para a ampliação do hotel Xingguo, a casa de hóspedes do SMG localizada no lado ocidental da rua Xingguo, é um exemplo de projeto desenvolvido pelo governo.

Responsável pela hospedagem da maior parte do governo municipal, o hotel era deficitário há muito tempo. Para compensar o déficit, além dos empreendimentos do governo, o hotel precisava obter mais renda com outros negócios, logo, novas instalações para hóspedes precisariam ser construídas. Por isso, o hotel propôs a construção de um novo prédio com vários andares. No entanto, o hotel tinha três conjuntos de casas, vilas classificadas como SMEMB, cuja preservação poderia entrar em conflito com a proposta de construção de um prédio de vários andares. Levando

esse aspecto em consideração, o governo municipal negociou com o SMUPB para obter condições favoráveis para a proposta de um edifício alto. O SMUPB aceitou aprovar a construção do prédio, mas exigiu que a altura não ultrapassasse o limite estipulado nas exigências de preservação das três vilas.

Em 1998, o hotel Xingguo começou a discutir propostas pormenorizadas para a construção de sua extensão com os responsáveis pelo planejamento. Para satisfazer os critérios de preservação das três vilas, os responsáveis pelo planejamento exigiram que o novo prédio ficasse fora do jardim onde elas estavam situadas. Dessa forma, o único lugar disponível para a construção era a área de serviço dos fundos na parte norte do jardim. De acordo com os critérios de preservação das três vilas, o novo prédio teria de estar afastado delas por uma distância de, pelo menos, 150 m. Limitado pelos rígidos critérios, o hotel só poderia ser reformado. Por conseguinte, os responsáveis pelo planejamento não estipularam outras exigências sobre o formato do prédio, mas estabeleceram cláusulas minuciosas sobre sua fachada. Os arquitetos da Hawk Architectural Consulting dos EUA e do Huadong Architectural Design Institute obedeceram às condições impostas pelos responsáveis pelo planejamento, e, no fim, a construção agradou com seu estilo simples e elegante, seus materiais e cores e sua harmonia com as casas protegidas (Figura 4).

Figura 4

***UM NOVO PROJETO DE
DESENVOLVIMENTO PARA A ÁREA DE
NANJING, PERTENCENTE AO COMANDO
DA FORÇA AÉREA CHINESA***

Além dos projetos do governo local, outros foram realizados como, por exemplo, os empreendidos pelas Forças Armadas. Um deles foi o da área de Nanjing, pertencente ao Comando da Força Aérea da China.

A origem dos projetos remonta a 1986, quando o SMG chegou a um acordo com o Comando da Força Aérea local para permitir que este último escolhesse três locais para o projeto em

Xangai, assim definidos: um local na rua Mid Huihai, um na rua Julu e um na rua Yuqing, todos dentro da APHS. Dada a natureza do título de propriedade do local, o projeto na rua Yuqing foi negado; os outros dois foram aprovados.

O projeto na rua Mid Huihai, uma casa de hóspedes do Comando da área, foi iniciado em 1989 e antecedeu ao da rua Julu. Considerando as características de densidade baixa, prédios baixos e muita área verde, o SMUPB mostrou-se muito cauteloso ao lidar com a proposta e, antes de tomar uma decisão, descreveu o projeto para o vice-prefeito

responsável pelo desenvolvimento urbano. Após a aprovação do projeto pelo vice-prefeito, o SMUPB estabeleceu condições para a proposta. A altura do novo prédio não poderia exceder 24 m, o limite superior para prédios de gabarito médio. Visando controlar o impacto do projeto nos arredores, as condições para o estilo da construção e da fachada, para o *lay-out* do terreno e para o trânsito foram minuciosamente detalhadas, embora, na época, aquela não fosse uma área de preservação nem, tampouco, houvesse um plano de preservação para o local. Apesar da estrita obediência às condições do planejamento, muitos moradores do local fizeram comentários negativos ao SMUPB, por considerarem o projeto deslegante e por degradar a paisagem do local.

Em 1995, o Comando da área propôs a construção de um novo hotel para serviços comerciais externos no local. Ao tomarem conhecimento da proposta, os moradores, temerosos de que, além de degradar a paisagem e o ambiente do local, o hotel gerasse problemas ambientais de barulho, de tráfego, de luz e de sinalizações, pediram ao governo do distrito de Xuhui e ao SMUPB que se opusessem firmemente à proposta. A pedido do Comando da área e para facilitar a aprovação da proposta e convencer os moradores a aceitá-la, os responsáveis pelo planejamento no SMUPB explicaram a eles as exigências impostas pelo SMUPB e prometeram um rígido controle sobre elas. Para manter a promessa, os responsáveis pelo planejamento estipularam condições criteriosas sobre a proposta e seus pormenores. Após

longas negociações e modificações, a proposta foi aprovada no final de 1997. Mas, em 1998, o governo central promulgou uma ordem proibindo as Forças Armadas de conduzir empreendimentos comerciais. Conseqüentemente, o projeto precisou ser encerrado, e a proposta aprovada foi abortada. Em vista disso, o Comando da área propôs erigir alguns prédios temporários no local para arrendá-los e, em seguida, construir apartamentos particulares quando houvesse financiamento. Em razão da grande preocupação dos moradores com o projeto naquele local, os responsáveis pelo planejamento determinaram condições minuciosas sobre as construções temporárias propostas, exigiram que elas fossem construídas como edificações permanentes e que não fossem arrendadas a donos de pequenos negócios, uma vez que isso poderia prejudicar as características da área. Depois de todas as condições terem sido aceitas, a proposta foi aprovada em abril de 1998. Durante a construção, um dos prédios desobedeceu à condição que exigia uma distância mínima para proteger uma árvore antiga, fato que foi divulgado nos meios de comunicação locais. Após investigarem o fato, as autoridades multaram o Comando da área.

A RECONSTRUÇÃO DE UMA CASA EM CENTRO DE TERRENO NA RUA JULU

Bem em frente a esse projeto, no outro lado da rua Julu, havia uma casa particular de centro de terreno. Ela serve de comparação para o projeto das Forças Armadas.

A casa era originalmente compartilhada por várias famílias. Em 1999, um empresário de Taiwan comprou a casa e propôs restaurá-la. Como ela estava muito danificada, não poderia ser minimamente reformada ou alterada. Assim, o proprietário pediu ao SMUPB permissão para reconstruí-la por completo. Considerando que a área compunha-se de um grupo de casas semelhantes, os encarregados do caso exigiram que ela fosse reconstruída exatamente igual à casa original e que a nova estrutura fosse mais forte e durável. Após concordar com essas condições, o proprietário contratou arquitetos para elaborar um desenho meticuloso da casa, e a proposta satisfatória foi aprovada em dezembro de 1999.

O PROJETO DOS APARTAMENTOS DE DINGXIANG

Diferente dos casos anteriores de projetos residenciais ocupados por proprietários, os projetos residenciais especulativos constituem um outro exemplo de desenvolvimento urbano importante. Os apartamentos Dingxiang são um deles.

Esse projeto ficava dentro de uma área residencial de classe social alta, constituída por prédios modernos e altos, na divisa oeste da APHS. A proposta de construção de um prédio com 31 andares destinado aos apartamentos foi recebida pelo SMUPB em maio de 1997, e, em relação ao estilo, altura e aparência, ele estava de acordo com os outros prédios da área. Os encarregados do caso concordaram com a proposta geral, mas exigiram que o incorporador solucio-

nasse o problema da sombra que o edifício proposto projetaria nos prédios do fundo, porque, nesse aspecto, a proposta não cumpria determinações importantes dos regulamentos de zoneamento local. Após a modificação do *lay-out* do prédio proposto, o problema foi solucionado e a proposta foi aprovada em 1997.

O PROJETO DA CONSTRUÇÃO DO SHOPPING SHENDA

Além dos tipos de desenvolvimento urbano supracitados, os projetos comerciais e institucionais também eram importantes na APHS. A construção do *shopping* Shenda é um exemplo de desenvolvimento urbano comercial.

A construção seria ao norte de uma edificação classificada como SMEMB, uma casa histórica de estilo escandinavo repleta de características criativas (Wu, 1997, p. 119). Por esse motivo, o SMUPB estabeleceu condições rigorosas para a altura e a aparência da construção. Após receber a proposta, em abril de 1996, os encarregados do caso realizaram muitas rodadas de negociações com o incorporador, com os arquitetos responsáveis pelo projeto e com especialistas em planejamento e arquitetura, para discutir a proposta e as respectivas condições de planejamento. Cientes da situação especial do projeto, o incorporador e os arquitetos cooperaram com os encarregados do caso. Como a altura do prédio da proposta inicial excedia um pouco o limite das condições do planejamento, os encarregados realizaram análises com instrumentos de avaliação para investigar se a altura era viável. Após averiguações,

estipularam um novo limite de altura e exigiram que ele fosse obedecido. Sob essa condição, o formato do edifício proposto foi projetado para aumentar gradativamente de sul para norte e alcançar o limite de altura exato. Nesse formato, a construção alcançaria o CAS mais alto imposto pelo limite da altura, e o seu CAS ainda ficaria abaixo do limite nas condições do planejamento. Além da altura, o estilo arquitetônico foi um outro foco da proposta. Em geral, havia duas maneiras de harmonizar edifícios novos e antigos: por imitação ou por contraste. Um projeto ao sul da casa escandinava utilizou pináculos para combinar com ela, procedimento que foi amplamente criticado por ser considerado uma imitação absurda da casa e por estragar seu valor arquitetônico e o panorama daquela área (Ma, 1999). Os responsáveis pelo planejamento tinham o mesmo ponto de vista sobre o *design* daquele projeto. Após avaliarem as dificuldades da imitação do estilo característico daquela casa, concordou-se que o prédio proposto poderia ser em estilo moderno, um *background* que contrastasse ligeiramente com o da casa histórica. O estilo do prédio proposto deveria ser simples e discreto. Na proposta, todas essas condições foram atendidas.

De modo geral, os encarregados do caso ficaram satisfeitos com esse projeto, pois, além de manterem um bom relacionamento com o incorporador e os arquitetos, a proposta obedeceu a todas as condições de planejamento. Eles acharam também que o resultado das condições impostas ao estilo arquitetônico não era tão óbvio, porque, como

a proposta já atendia à condição de limite de altura, a casa esconderia totalmente o prédio, logo, qualquer que fosse o seu estilo, ele não afetaria a visão da casa histórica se as pessoas a olhassem de frente. Essa concepção era problemática, uma vez que, como a maioria das pessoas veria a casa histórica da rua onde simultaneamente veriam o prédio, o estilo deste evidentemente afetaria o da casa.

A proposta foi aprovada em 1996; contudo, em virtude da falta de verbas, a construção ficou parada durante quatro anos, e o prédio inacabado prejudicou bastante a paisagem da cidade (Figura 5).

OS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO HOSPITAL HUASHAN

Esses projetos são um exemplo de desenvolvimento institucional dentro da APHS.

Em razão da falta de espaço, o hospital Huashan foi dividido em duas alas: uma para pacientes ambulatoriais e uma para pacientes internados. Foram colocadas em dois locais separados, mas próximos um do outro. A ala para pacientes ambulatoriais localizou-se em frente ao hotel Xangai, no mesmo quarteirão, o que causava transtornos a ambos. No final da década de 1980, chegaram a um acordo; o hotel pagaria ao hospital a quantia necessária para realocar os residentes do departamento dos pacientes internados, de forma que o departamento dos pacientes ambulatoriais poderia juntar-se ao dos pacientes inter-

nados no mesmo bloco, o hotel ficando então com o terreno anteriormente utilizado pelo departamento dos pacientes ambulatoriais. Com base nesse acordo, o hospital Huashan pediu ao Shanghai Architectural Design Institute que elaborasse um projeto para unificar as duas alas. Esse projeto foi aprovado pelo SMUPB no início da década de 1990. Ele dividia o hospital em três partes: pacientes internados, pacientes ambulatoriais e suporte técnico. De acordo com o projeto, um edifício de 18 andares foi construído em 1993 para acomodar pacientes, no lugar onde os pacientes deslocados anteriormente costumavam ficar. Em virtude do número crescente

de pacientes internados, em 2000 outro prédio de 21 andares foi construído. Dadas as funções e as características especiais desses prédios para pacientes, os responsáveis pelo planejamento não fixaram condições específicas para as propostas. Exigiram apenas que elas obedecessem aos critérios de zoneamento geral. Embora estivessem suficientemente distantes da linha vermelha da rua Changle, que se situava ao sul dos prédios, mas porque a largura dessa rua era muito pequena quando comparada à imponente altura dos prédios, as pessoas que passavam por ela ainda achavam que os prédios eram opressivos (Figura 6).

Figura 5:



Fonte: Fotografia do pesquisador (2000).

Figura 6.

Fonte: Fotografia do pesquisador (2000).

De acordo com o projeto, além dos prédios para pacientes internados, a ala de suporte técnico atual permaneceria no meio, e a ala para pacientes ambulatoriais seria colocada mais ao norte, em um local onde havia um comércio varejista e edificações residenciais. Nesse local, havia uma casa residencial de centro de

terreno, classificada como uma das 162 edificações SMEMBs em 2000. Os arquitetos que estavam planejando os prédios para a nova ala de pacientes ambulatoriais reconheceram as qualidades da casa e a preservaram no projeto, embora naquela ocasião ela ainda não tivesse sido classificada como SMEMB. Como

o projeto do hospital fora um plano detalhado e controlado no início da década de 1990, recentemente foi elaborado um plano de construção pormenorizado para a futura construção de uma ala ambulatorial. De acordo com as regulamentações para a preservação de prédios históricos modernos de 1991, não havia nenhum projeto aprovado na área de proteção daquela SMEMB. Devido à função e às necessidades específicas dos prédios do hospital, os encarregados do caso permitiram que os novos prédios tocassem aquela SMEMB, desde que não a danificassem e que o estilo, o formato, a cor, o material e a aparência dos novos prédios satisfizessem as condições de planejamento. Após todas essas

exigências impostas pelos responsáveis pelo planejamento, o projeto pormenorizado da construção ainda estava em deliberação.

A implantação do projeto do hospital Huashan se estendeu por um período relativamente longo, 10 anos, e ainda está em andamento. O encarregado do caso (Wang, B., 2000) relatou ao autor que, dada a sua função especial, o SMUPB poderia apenas exigir que o hospital cumprisse algumas condições de planejamento básicas, embora os prédios muito altos já tivessem arruinado o panorama daquela área (Figura 7). Essa era a situação geral dos desenvolvimentos urbanos institucionais com funções especiais.

Figura 7:



Fonte: Fotografia do pesquisador (2000).

Conclusões

Com base nas investigações minuciosas sobre os processos de mudanças de paisagem urbana nas áreas de preservação investigadas, diversos tópicos merecem uma discussão mais ampla.

O primeiro grupo está relacionado aos agentes diretos da mudança da paisagem urbana, particularmente os que as iniciam. Seus diversos motivos resultaram em mudanças nos diferentes tipos de paisagem da cidade e nas suas particularidades: os projetos destinados a usos particulares pareciam mais sensíveis às características da paisagem existente do que os projetos comerciais e especulativos. Essa situação ficou óbvia na comparação entre projetos em áreas comerciais e áreas residenciais. Entre os projetos destinados a usos particulares, alguns iniciados pelo governo e por instituições especiais, como os da APHS, eram mais conflitantes com as paisagens existentes do que outros projetos privados, especialmente os residenciais. Os incorporadores domésticos (basicamente locais) demonstravam mais compreensão e respeito pelas paisagens existentes do que os do sudeste asiático (a maioria composta por incorporadores especulativos cuja preocupação maior era o lucro). Os últimos influenciaram o panorama da cidade e as características das áreas de preservação de Xangai (principalmente as dos núcleos comerciais) com a introdução de elementos estrangeiros, isto é, edifícios altos e projetos em larga escala completamente diferentes da paisagem urbana local existente. Essa situa-

ção era bem visível nos centros comerciais. Os arquitetos desempenhavam um papel menos importante nas mudanças da paisagem, e suas principais influências se concentravam nos aspectos visuais dessas mudanças. Não havia uma grande distinção entre arquitetos nacionais (basicamente locais) e arquitetos estrangeiros quanto à falta de respeito às paisagens existentes em seus projetos.

O segundo grupo está relacionado à administração das autoridades locais do planejamento e ao controle das mudanças na paisagem urbana das áreas de preservação. Os traços de administração da paisagem urbana nas áreas de preservação eram imperceptíveis. Os responsáveis pelo planejamento tentaram e, na verdade, conseguiram exercer um certo controle sobre essas mudanças, embora, em muitos casos, os resultados não fossem tão ideais quanto os pretendidos. Vários fatores contribuíram para essa situação.

Em primeiro lugar, as autoridades locais do planejamento não possuíam uma estratégia administrativa coerente. Parecia não haver um objetivo de preservação a longo prazo, e, em muitos casos, os responsáveis pelo planejamento tomavam decisões baseadas em edificações individuais. Isso acontecia principalmente nos centros comerciais e pode ter sido causado pelas características dessas áreas. A diversidade de novos projetos intensificou a incoerência na administração dessas áreas. Nas

áreas residenciais, cujas paisagens eram relativamente mais coerentes, as particularidades da área foram mais consideradas. As edificações históricas mais especiais e protegidas, algumas com planos de preservação específicos e proteção legal, receberam muito mais atenção do que os prédios comuns.

Em segundo lugar, os instrumentos de planejamento destinados à administração eram insuficientes. A legislação local de Xangai não fornecia regulamentos pormenorizados e viáveis para o controle das áreas de preservação. Com exceção dos prédios classificados como SMEMB, os prédios das áreas de preservação só podiam ser protegidos pelas leis de zoneamento comum. A incapacidade das autoridades locais do planejamento em controlar letreiros nas áreas de preservação é consequência direta de uma legislação local deficiente. Além disso, havia poucas políticas e planos de preservação pormenorizados para apoiar a administração. Em função da inexistência de apoio legal e político, muitas vezes os responsáveis pelo planejamento só podiam contar com o bom senso, e, por isso, os resultados eram limitados.

Em terceiro lugar, como as medidas atuais são insuficientes para permitir a monitoração e assegurar a implantação de condições de planejamento, o controle do desenvolvimento em áreas de preservação é menos restritivo e eficaz.

Em quarto lugar, as pressões externas e os fatores não-administrativos interferiram no controle e na administração das autoridades do planejamento. As

pressões econômicas e da regeneração, assim como a interferência de outros setores dos governos locais e de alguns incorporadores, afetaram significativamente as decisões dos responsáveis pelo planejamento, tais como a da construção do Central Plaza na APSN e as de vários projetos governamentais na APHS.

Finalmente, havia discrepâncias entre as políticas declaradas pelas autoridades locais do planejamento, as prioridades para a administração da paisagem e o que se via na prática. Essas discrepâncias foram causadas por vários fatores: as políticas e as prioridades eram gerais demais para serem implementadas; as leis eram insuficientes e ineficazes e não havia apoio para essas políticas e prioridades; as pressões externas e as interferências afetavam o controle dos projetos que, por sua vez, também eram influenciados por outros agentes. Por conseguinte, em vez de objetivos de planejamento coerentes, em muitos casos, as paisagens urbanas pareciam ser subprodutos do desenvolvimento urbano. Apesar de todos esses motivos, as autoridades locais do planejamento exerceram influências, embora não por meio de uma administração coerente e eficaz, nas mudanças nas áreas de preservação.

O terceiro grupo está relacionado às percepções, aos inter-relacionamentos e às interações de agentes diferentes, particularmente de incorporadores e responsáveis pelo planejamento. Agentes diferentes possuíam percepções diferentes das áreas e das mudanças da paisagem. As percepções dos incorporadores provêm basicamente de seus

interesses no desenvolvimento e de seu conhecimento da área, interesses intimamente vinculados às suas origens. Isso se refletia em suas propostas de desenvolvimento. As percepções dos responsáveis pelo planejamento baseavam-se basicamente na paisagem existente e eram mais conservadoras do que a dos incorporadores. Similarmente, as percepções dos moradores, principalmente nas áreas residenciais, eram também muito limitadoras em relação à paisagem existente e fundavam-se nos próprios interesses e nas próprias concepções sobre o local. Dois exemplos revelaram as percepções dos moradores: o do projeto da área que pertencia ao Comando da Força Aérea da China na rua Mid Huihai, em que os moradores se mostraram veementemente contrários aos novos empreendimentos, e o de Huihai Fang, em que os moradores ficaram satisfeitos com a regeneração. Sem sombra de dúvida, havia diferenças entre as percepções dos moradores.

As percepções de cada agente direcionavam suas atitudes e ações no desenvolvimento da mudança. As verdadeiras mudanças da paisagem urbana resultaram de interações entre diferentes agentes e, na maioria dos casos, eram diferentes da percepção inicial de cada grupo. As autoridades locais do planejamento incentivaram o primeiro contato com os incorporadores antes da apresentação das propostas formais. Uma maior comunicação também foi incentivada, e, na maioria dos casos, os responsáveis pelo planejamento tiveram muitos contatos com incorporadores, arquitetos e outras partes envolvidas,

apesar de essas comunicações nem sempre serem aceitas. Os incorporadores e os arquitetos desempenharam papéis vitais na interação com outras partes, embora os responsáveis pelo planejamento e os moradores se mostrassem ora reativos ora passivos. Na maioria dos casos, a mudança final estava em consonância com a proposta do incorporador e do arquiteto. As exigências dos responsáveis pelo planejamento constituíam uma parte menor da mudança. Em alguns poucos casos, elas eram cruciais para as mudanças e, às vezes, até mais importantes do que as propostas dos incorporadores e arquitetos. Qualquer que fosse o caso, como os moradores influenciavam as mudanças por meio do sistema de controle das autoridades locais do planejamento, suas opiniões só influenciaram as mudanças indiretamente e não obtiveram resultado concreto. Todas as mudanças foram consequência de complicadas interações entre múltiplas partes e, em muitos casos, foram devidas mais a reconciliações entre partes do que a objetivos do planejamento ou da administração.

Alguns fatores acarretaram dificuldades específicas para o controle do desenvolvimento urbano. O governo e os incorporadores das Forças Armadas costumavam exercer forte pressão sobre as autoridades locais do planejamento, e, em alguns casos, os responsáveis pelo planejamento tiveram de transigir com eles. Em alguns casos específicos, em lugar de seu legítimo papel de executores do controle do planejamento, os responsáveis pelo planejamento atuaram como mediadores entre incorporadores

e moradores. Por intermédio do governo local, alguns incorporadores e especuladores também exerceram, direta ou indiretamente, pressão sobre as autoridades locais do planejamento. Como essa pressão estava intimamente relacionada às prioridades da economia e da regeneração local, afetava muito as políticas e as ações das autoridades locais do planejamento. Além disso, os moradores, às vezes, pressionavam essas autoridades para que as mudanças realizadas não ficassem tão distantes de suas expectativas. Como mencionaram os responsáveis pelo planejamento, essas situações ocorreram cada vez mais e se tornaram uma tendência.

Quaisquer que fossem os motivos por trás de suas ações, os envolvidos nas mudanças da paisagem urbana tendiam a dar mais atenção à preservação. Alguns incorporadores começaram a perceber a importância de respeitar os arredores de seus projetos e pretendiam transformar a preservação em propaganda para eles. Os moradores reconheceram a importância do panorama da cidade e de sua qualidade no ambiente em que viviam. As autoridades locais do planejamento deram um passo em direção a um planejamento eficaz da regeneração e da preservação urbana. Acima de tudo, a preservação passou a fazer parte de um consenso local. Como um repórter escreveu (Ma, 1999):

Após a imensa regeneração do centro de Xangai, o foco do planejamento deslocou-se para a preservação e restauração dos prédios históricos de Xangai e áreas (...) como uma cidade

se dirigindo para o século XXI, Xangai precisa não apenas de prédios modernos e altos para mostrar sua modernidade, mas também de antigas áreas e prédios típicos para apreço sua longa história e cultura (...).

Estudos anteriores (Dong, 1999, p. 24-25; Geng, 1996; Ruan, 1995, 1996; Wang, J., 1996, p. 15-16; Wang, J., Ruan e Wang. L., 1999, p. 70-81; Yuan, 1999) argumentavam que, apesar das dificuldades, as políticas de áreas de preservação podem sobreviver às pressões do desenvolvimento econômico, da regeneração urbana e da renovação em outras cidades da China. Aqui, argumenta-se que os estudos de casos locais, como, por exemplo, o projeto de Xin Tian Di, sustentam que as políticas da área de preservação de Xangai podem sobreviver às pressões do desenvolvimento econômico, da regeneração e da renovação urbana, embora isso não signifique uma sobrevivência absoluta. Como foi constatado em estudos anteriores e nos atuais estudos de casos sobre Xangai, na China, a sobrevivência das políticas das áreas de preservação está intimamente associada a vários fatores.

O primeiro é a localmente variável pressão do desenvolvimento econômico e da regeneração urbana sobre a preservação urbana, que foi constatada em muitas cidades da China e em diferentes partes dessas cidades. Como se poderia esperar, nos locais onde a pressão do desenvolvimento econômico é grande, e não combatida por completo, na melhor das hipóteses, as políticas de preservação podem ceder a formas de proteção

cosmética. Nos locais onde as pressões de desenvolvimento são menores, a presença de uma política de preservação clara e conhecida pode incentivar a sua sobrevivência (embora a deteriorada condição física de muitos prédios e a falta de recursos possam dificultar bastante a adoção de medidas positivas e de restauração). O segundo fator são as frequentemente divergentes atitudes dos governos locais em relação às áreas de preservação e de regeneração urbana. Os estudos de casos revelaram que as autoridades locais do planejamento tentaram controlar a implantação de projetos nas áreas de preservação e proteger as suas características originais, enquanto outros departamentos dos governos locais tenderam a buscar o desenvolvimento urbano e econômico mesmo à custa da preservação urbana. Isso também foi constatado em outros estudos (Geng, 1996; Ruan, 1995, 1996). O terceiro fator é a falta de consenso sobre as áreas de proteção e preservação entre os governos locais, os profissionais do planejamento das localidades, o público em geral, os incorporadores e outras partes envolvidas. Por exemplo, embora no projeto de Huaihai Fang os responsáveis pelo planejamento local considerassem que os prédios históricos mereceriam ser preservados, os moradores locais, o governo do distrito e o incorporador achavam exatamente o oposto e, por isso, pressionaram pela demolição dos prédios originais. O último fator é a plau-

sibilidade de conversão do tecido de construção das áreas. Por exemplo, no projeto de regeneração de Tai Ping Qiao, quase todas as antigas casas Li-Long estavam muito deterioradas, e sua preservação era impraticável (Zhang, W., 2000). Por conseguinte, a sobrevivência das políticas de preservação de áreas sob pressão do desenvolvimento econômico, da regeneração urbana e da renovação continua a ser uma tarefa espinhosa para as autoridades do planejamento e para os governos locais na China.

Nas duas últimas décadas, a China passou por um rápido desenvolvimento socioeconômico. Semelhante à situação de muitos outros países asiáticos, a regeneração urbana em larga escala está sendo realizada na maioria das cidades chinesas, o que ameaça seriamente o vernáculo arquitetural dessas cidades. Para proteger sua herança cultural e características, a China estabeleceu um sistema de preservação urbana no final da década de 1980. No entanto, a estrutura política nacional do sistema é bastante incompleta, e a prática da preservação urbana varia entre as diferentes autoridades locais. Como o estudo da regeneração e da preservação urbana está apenas começando e não possui uma base teórica, o equilíbrio entre regeneração urbana e preservação tornou-se uma tarefa difícil para as autoridades do planejamento da China.

Referências

- BARRETT, H. Investigating townscape change and management in Urban Conservation Areas: the importance of detailed monitoring of planned alterations. *Town Planning Review*, 64 (4), p. 435-456, 1993.
- DENECKE, D.; SHAW, G. (Ed.). *Urban Historical Geography: Recent Progress in Britain and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988a.
- _____. Introduction. In: DENECKE, D.; SHAW, G. (Ed.). *Urban Historical Geography: Recent Progress in Britain and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988b.
- DONG, L. Bei Jing Jiu Cheng Bao Hu Mao Dun Fen Xi Ji Dui Ce Jian Yi (The analysis and suggestion to solve problems in the conservation of Beijing's Old City). *Cheng Shi Gui Hua (City Planning Review)*, 23 (2), p. 23-28, 1999.
- FAN, X. J. The researcher's interview with Mr. Xingjian Fan, the Deputy General Manager of the Yong Ye Company, on 10/11/2000, about the Huaihai Fang Project, 2000.
- GENG, H. B. Jiu Cheng Geng Xing Xue Shu Yan Tao Hui Zong Shu (Summary of the Urban Renewal Conference). *Cheng Shi Gui Hua (City Planning Review)*, 20 (1), p. 10-11, 1996.
- GUO, Q. The researcher's interview with Mr. Qing Guo, a senior staff member of the Shui On Company responsible for the planning of Tai Ping Qiao Regeneration Project, on 05/12/2000, about the Tai Ping Qiao Regeneration Project and the Xin Tian Di Project, 2000.
- JONES, A. N.; LARKHAM, P. J. *The Character of Conservation Areas*. Report commissioned from "Plan Local" for the Conservation and Built Environment Panel. London: Royal Town Planning Institute, 1993.
- LARKHAM, P. J. *Conservation, Planning and Morphology in West Midlands Conservation Areas, 1968-84*. Unpublished PhD thesis. Birmingham: University of Birmingham, 1986.
- _____. Conservation and the management of historical townscapes. In: SLATER, T. R. (Ed.). *The Built Form of Western Cities*. Leicester: Leicester University Press, 1990.
- _____. *Conservation and the City*. London: Routledge, 1996.
- LARKHAM, P. J. et al. *The Management of Change in Historical Townscapes: A Discussion of Current Research*. School of Geography, University of Birmingham Working Paper Series No. 42. Birmingham: University of Birmingham, 1988.
- LARKHAM, P. J.; LODGE, J. Testing UK conservation in practice: the case of Chartist Villages in Gloucestershire. *Built Environment*, 23 (2), p. 121-136, 1997.

- LI, X. H. The researcher's interview with Mr. Xianhong Li, a planning officer of the Luwan District Urban Planning Bureau, on 08/11/2000, about the Tai Ping Qiao Regeneration Project and the Huaihai Fang Project, 2000.
- MA, M. L. Liu Xia Wen Hua, Liu Xia Li Shi, Liu Xia Yin Fu... Ju Jiao Shang Hai Feng Mao Jian Zhu Bao Hu Gong Cheng (Save the culture, save the history, save the melody... focus on townscape and building conservation projects in Xangai). *Wen Hui Daily (Wen Hui Bao)*, p. 6, 24 Apr. 1999.
- MINISTRY OF CONSTRUCTION OF CHINA. *Urban Plan Making Regulations*. Beijing: Ministry of Construction of China, 1991.
- REN, Z. H. The researcher's interview with Mr. Zhihao Ren, a planning officer of the SMUPB responsible for the Huaihai Fang Project, on 23/10/2000, about the project, 2000.
- RUAN, Y. S. Dang Jin Jiu Cheng Gai Zao Zhong De Yi Xie Wen Ti (Some problems in present old city regeneration). *Cheng Shi Gui Hua Hui Kan (Urban Planning Forum)*, 101, p. 57-58, 1995.
- _____. Jiu Cheng Gai Zao He Li Shi Ming Cheng Bao Hu (Urban renewal and historic city conservation). *Cheng Shi Gui Hua (City Planning Review)*, 20 (1), p. 8-9, 1996.
- _____. *Li Shi Huan Jing Bao Hu De Li Lun Yu Shi Jian (The theory and practice of the conservation of historic environment)*. Xangai: Xangai Scientific and Technological Press, 2000.
- SLATER, T. R. (Ed.). *The Built Form of Western Cities*. Leicester: Leicester University Press, 1990.
- SMG (Xangai Municipal Government). *Technical Directions of City Planning and Administration (Land-use and Building Administration)*. Xangai: SMG, 1994.
- SMPC (Xangai Municipal People's Congress, the local legislation authority of Xangai). *Excellent Modern Historic Building Preservation Regulations*. Xangai: SMPC, 1991.
- SMUPB. *Shang Hai Shi Li Shi Jian Zhu He Feng Mao Di Qu Bao Hu Yu Li Yong Ji Zhi Yan Jiu (The Study of the Mechanism of the Preservation and Utilization of Xangai's Historic Buildings and Townscape Areas)*. Xangai: SMUPB, 2000.
- SUPDI. *Yi Da Hui Zhi' Di Qu Jian She Feng Mao Bao Hu Yu Gai Zhao Gui Hua (The Preservation and Restoration Plan for the Site of the First Chinese Communist Party Congress)*. Xangai: SUPDI, 1996.
- _____. *Shang Hai Shi Li Shi Wen Hua Ming Cheng Bao Hu Gai Jian Yu Fa Zhan Guan Xi Ji Chu Yan Jiu (The Study of Relationships between the Conservation, Regeneration and Development of the Historic Cultural City Xangai)*. Xangai: SUPDI, 1999.
- VILAGRASA, J. Recent change in two historical city centres: an Anglo-Spanish

- comparison. In: WHITEHAND, J. W. R.; LARKHAM, P. J. (Ed.). *Urban Landscapes: International Perspectives*. London: Routledge, 1992.
- VILAGRASA, J.; LARKHAM, P. J. Post-war redevelopment and conservation in Britain: ideal and reality in the historic core of Worcester. *Planning Perspectives*, 10 (2), p. 149-172, 1995.
- WANG, B. The researcher's interview with Mr. Bing Wang, a planning officer of the SMUPB responsible for the development projects of Huashan Hospital, on 20/12/2000, about the project, 2000.
- WANG, J. H. Li Shi Wen Hua Ming Cheng Bao Hu Nei Rong Ji Fang Fa (The content and methodology of historic cultural city conservation). *Cheng Shi Gui Hua (City Planning Review)*, 20 (1), p. 15-17, 1996.
- WANG, J. H.; RUAN, Y. S.; WANG, L. *Li Shi Wen Hua Ming Cheng Bao Hu Li Lun Yu Gui Hua (The Theory and Planning of the Conservation of Historic Cultural Cities)*. Xangai: Tongji University Press, 1999.
- WANG, Y. H. *Shang Hai Li Shi Feng Mao Di Duan Bao Hu Ce Lue Yan Jiu (The study of tactics in the conservation of historic districts in Xangai)*. Unpublished Master's thesis. Xangai: Department of Urban Planning, Tongji University, 1998.
- WHITEHAND, J. W. R. (Ed.). *The Urban Landscape: Historical Development and Management. Papers by M. R. G. Conzen*, London: Academic Press, 1981.
- _____. *Rebuilding Town Centres: Developers, Architects and Styles*. University of Birmingham Department of Geography Occasional Publication, No. 19, Birmingham: University of Birmingham, 1984.
- _____. Development pressure, development control and suburban townscape change: case studies in South-east England. *Town Planning Review*, 60 (4), p. 403-420, 1989.
- _____. Townscape management: ideal and reality. In: SLATER, T. R. (Ed.). *The Built Form of Western Cities*. Leicester: Leicester University Press, 1990.
- _____. *The Making of the Urban Landscape*. Oxford: Blackwell, 1992.
- WHITEHAND, J. W. R.; CARR, C. M. H. The changing fabrics of ordinary residential areas. *Urban Studies*, 36 (10), p. 1661-1677, 1999.
- WHITEHAND, J. W. R.; LARKHAM, P. J. (Ed.). *Urban Landscapes: International Perspectives*. London: Routledge, 1992.
- WHITEHAND, J. W. R.; LARKHAM, P. J.; JONES, A. N. The changing suburban landscape in Post-war England. In: WHITEHAND, J. W. R.; LARKHAM, P. J. (Ed.). *Urban Landscapes: International Perspectives*. London: Routledge, 1992.
- WHITEHAND, J. W. R.; MORTON, N. J.; CARR, C. M. H. Urban morphogenesis at the microscale: how houses change. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 26 (4), p. 503-516, 1999.

WU, J. *Shang Hai Bai Nian Jian Zhu Shi: 1840-1949 (The History of Xangai's Architecture: 1840-1949)*. Xangai: Tongji University Press, 1997.

YIN, R. K. *Case Study Research: Design and Methods*. 2. ed. CA, Thousand Oaks: Sage, 1994.

YUAN, X. Qian Yi Wo Guo Li Shi Jie Qu Bao Hu De She Hui Jing Ji Ji Chu He Cao Zuo Guo Cheng (The socio-economic basis and operation of China's historic district conservation). *Cheng Shi Gui*

Hua (City Planning Review), 23 (2), p. 41, 1999.

ZHANG, F. The researcher's interview with Mr. Fan Zhang, a planning officer of the SMUPB responsible for the Central Plaza Project, on 14/11/2000, about the project, 2000.

ZHANG, W. H. The researcher's interview with Ms. Wenhai Zhang, a planning officer of the SMUPB responsible for the Tai Ping Qiao Regeneration Project and the Xin Tian Di Project, on 27/11/2000, about the two projects, 2000.

Resumo

Em primeiro lugar, este trabalho visa desenvolver uma estrutura metodológica para o estudo da administração da regeneração e da preservação urbana na China; e, em segundo lugar, avaliar a prática da administração atual. Xangai foi escolhida como estudo de caso porque vem realizando uma regeneração urbana em grande escala e seu sistema de preservação urbana é relativamente avançado. Nos últimos 20 anos, a China vivenciou um rápido desenvolvimento socioeconômico. Semelhante à situação de muitos outros países asiáticos, a regeneração urbana vem sendo realizada na maioria das cidades chinesas, pondo em risco o vernáculo arquitetural dessas cidades. Para proteger sua herança arquitetônica, no final da década de 1980, a China estabeleceu um sistema de preservação. No entanto, a estrutura política nacional é bastante incompleta, e a prática da preservação urbana varia entre

Abstract

This paper aims first, to develop a methodological framework for the study of the management of urban regeneration and conservation in China; and second, to evaluate current management practice. Shanghai has been chosen as a case study, as it has experienced large-scale urban regeneration and its urban conservation system is relatively advanced. China has experienced rapid socio-economic development during the last two decades. Similar to the situation in many other Asian countries, large-scale urban regeneration has been undertaken in most Chinese cities and this has seriously threatened the traditional and vernacular built environment of those cities. To protect its built heritage and environment, China established an urban conservation system in the late 1980s. However, the national policy framework of the system is largely incomplete and the urban conservation practice varies

as diversas autoridades locais. O equilíbrio entre regeneração e preservação urbana tornou-se uma tarefa bem difícil para as autoridades do planejamento da China. Além disso, nesse país, o estudo da regeneração e da preservação urbana está apenas iniciando e não possui um embasamento teórico.

Palavras-chave: renovação urbana; conservação urbana; China.

between different local authorities. The balance between urban regeneration and conservation has become a hard task for China's local planning authorities. Furthermore, the study of China's urban regeneration and conservation is only at a beginning and lacks a theoretical foundation.

Keywords: urban renewal; urban conservation; China.

Jiantao Zhang é graduado pela Universidade de Liverpool (UK) e atualmente é pós-doutorando no Departamento de Planejamento Urbano da Universidade de Tongji (China). Sua pesquisa envolve morfologia e projeto urbanos, análise de políticas urbanas, conservação e regeneração urbana. É membro do International Seminar on Urban Form.

Caminhando com sapatos alheios: desafios epistemológicos no planejamento participativo

Karen Umemoto

Nas cidades metropolitanas, a diversidade cultural mudou o mundo do planejamento. Os planejadores estão confrontando-se com uma crescente variedade de tópicos com dimensões culturais explícitas, tais como a prestação de serviços públicos em diversos idiomas, a permissão para utilização de simbologia não-inglesa nas vitrines das lojas, a instalação de templos religiosos e a preservação de locais sagrados, para citar apenas alguns (Edelstein e Kleese, 1995; Jennings, 1994; Saito, 1998). Como a presença de pessoas de *backgrounds* culturais diferentes é cada vez maior nas instituições de planejamento, a diversidade cultural também fica visível nos processos de planejamento. Em cidades como Los Angeles e Nova York, os planejadores entram em contato com um número cada vez maior de grupos culturais que se comunicam em mais de uma centena de idiomas. Além disso, as equipes

de planejamento de governos municipais e de agências que elaboram políticas estão se tornando cada vez mais diferentes, especialmente na suas composições raciais e étnicas. Para os planejadores, essa diversidade traz muitos desafios. Um dos mais difíceis é elaborar e facilitar processos de planejamento que possam acomodar essas diferenças culturais, porque exige que os planejadores ampliem seu conhecimento para englobar outros mundos epistemológicos – como caminhar com os sapatos de outra pessoa. Além de ser difícil (e alguns diriam ser impossível), essa habilidade raramente é enfatizada no treinamento profissional.

Neste artigo, eu delinheiro alguns dos desafios epistemológicos envolvidos na facilitação de processos de planejamento participativos em ambientes multiculturais. Os desafios epistemológicos são os que surgem em função da existência

de vários pontos de vista enraizados na história e na cultura. De modo geral, compreendemos que existem normas culturais, valores e formas específicas de interpretar o mundo que, se não forem compreendidos, poderão dificultar a participação de grupos historicamente marginalizados, até mesmo nos mais bem-intencionados esforços do planejamento. Este artigo investiga desafios específicos relacionados à necessidade de se fazer com que as “vozes das regiões fronteiriças” sejam ouvidas¹, para que possamos aproveitar melhor a riqueza proporcionada por nossas diversidades. Os desafios delineados a seguir estão associados à acomodação de epistemologias múltiplas em processos de planejamento que não abordam o igualmente importante tópico da reconcilia-

ção de controvérsias que surgem em virtude das diferenças nas epistemologias.² A tarefa de mediar paradigmas culturais divergentes representa um conjunto maior de desafios que os especialistas em planejamento já começaram a investigar (Forester, 1999; Healey, 1999). No momento, apresento os desafios epistemológicos que os planejadores enfrentam quando trabalham com comunidades com identidades culturais distintas e não-ocidentais e apresento diversos exemplos de um projeto realizado na comunidade havaiana de Papakōlea. Começo com uma breve discussão do conceito de cultura, da virada acadêmica em direção aos temas da epistemologia e da relevância de temas epistêmicos para o planejamento em uma sociedade multicultural.

Cultura e epistemologia

Há uma crescente sensibilidade em relação à cultura e à diferença cultural no estudo e na prática do planejamento. A recente literatura sobre diversidade no planejamento pode ser organizada em

várias áreas principais: teorias da diferença no planejamento, diversidade nos processos de planejamento, modelos para planejamento em sociedades multiculturais e impacto do planejamento e

¹ Essa frase foi retirada de um capítulo do livro de Leoni Sandercock (1998b) que possui o mesmo título.

² Se aceitarmos que a cultura é um conceito construído e dinâmico, a declaração de reivindicações é ao mesmo tempo política e transformadora. É política no sentido de que a definição de reivindicações culturais resulta em vitórias e derrotas tangíveis dentro da política existente. É transformadora porque está enraizada nas leis e normas que governam as instituições e nos incentivos e desincentivos que frequentemente moldam a definição de cultura. Dependendo da maneira como os conceitos culturais são definidos, a partir de seus pontos de vistas respectivos alguns poderão melhorar ou piorar. Poderão surgir discordâncias sobre essas definições e elas poderão causar uma maior divisão dentro de grupos culturais que tenham opiniões diferentes ou que possam vir a ser afetados pela nova definição de conceitos culturais. A formulação de direitos baseados na cultura cria um novo conjunto de alianças e divisões que transforma as relações do poder dentro e entre grupos culturalmente definidos.

das políticas de identidade em comunidades de cor. Os debates relacionados à primeira categoria, ou seja, às teorias da diferença no planejamento, foram ressuscitados nas críticas pós-modernas do liberalismo e do modernismo (Harvey, 1989; Parpart, 1993; Soja, 1989; Watson e Gibson, 1995; Nicholson, 1990). Os especialistas em planejamento investigaram as maneiras específicas como experiências e pontos de vista culturais diferentes moldam o significado e o *design* do lugar (Beall, 1997; Fincher e Jacobs, 1998; Hayden, 1995; Marchmand e Parpart, 1995; Pratt, 1998; Rakodi, 1991; Sandercock, 1998a, 1998b). Vários teóricos do planejamento passaram a argumentar que a raça, a etnia, o gênero, a preferência sexual e as deficiências estão entre as principais fronteiras de identidade que demarcam de modo diferenciado conhecimentos situados. Eles argumentam que os planejadores deveriam simultaneamente facilitar a declaração das diferenças e a busca por pontos comuns nos processos de planejamento.

Um segundo e relacionado conjunto de discussões concentrou-se nos problemas conceituais e práticos da elaboração de processos de planejamento que podem facilitar o discurso democrático deliberativo em ambientes diversos ou multiculturais (Baum, 1994; Beall, 1996, 1997; Forester, 1998; Healey, 1997; Innes e Booher, 1999; Qadeer, 1997). Conjuntamente, esses autores investigaram tópicos relacionados ao poder e à comunicação, às estruturas institucionais, às identidades políticas e ao conflito social, porque são eles que

moldam a participação e os resultados no processo do planejamento. Outros autores desenvolveram guias mais práticos ou modelos para planejamento em diversas comunidades, incluindo as que poderiam ser consideradas "nativas" (Guyette, 1996; Hamdi e Goethert, 1997; Jojola, 1998; Minerbi, 1999). Esses trabalhos ressaltam a importância dos valores culturais como base para o desenvolvimento de planos. Também sugerem maneiras para desenvolver métodos culturalmente apropriados para grupos e indivíduos envolvidos no processo do planejamento. Esses guias complementam muitos trabalhos empíricos (inclusive estudos de casos) que destacam lições úteis da prática do planejamento, principalmente em comunidades historicamente oprimidas ou marginalizadas (Beall, 1997; Catlin, 1993; Anderson, 1996).

Há também um rico corpo de pesquisa empírica que registra equívocos do planejamento e problemas enfrentados por mulheres e comunidades de cor (Boger e Wegner, 1996; Bullard, Grigsby e Lee, 1996; Gillette, 1995; Goldsmith e Blakely, 1992; Greed, 1994; Little, 1994; Massey, 1994; Massey e Denton, 1993; Oliver e Shapiro, 1995; Ong, 1981; Sandercock, 1998a; Yiftachel, 1995). Estudos de casos analisaram projetos de desenvolvimento que ameaçavam comunidades étnicas (Heskin, 1991; Silver, 1984; Thomas, 1997; Woods, 1998), movimentos de justiça ambiental em comunidades de cor (Bullard, 2000; Faber, 1998) e a aplicação de teorias de desenvolvimento ocidentais no mundo não-ocidental (Hettne, 1990; Mehmet,

1995; Peattie, 1987). Relatos sobre movimentos sociais, tratamento injusto de povos nativos e bem-intencionados objetivos paternalistas que não deram certo forneceram um rico material para as críticas teóricas aos paradigmas modernistas. Há também trabalhos recentes sobre políticas contemporâneas de planejamento que envolvem controvérsias raciais e entre grupos (Chang e Leong, 1994; Dear, Shockman e Hise, 1996; Forsyth, 1998; Goode e Schneider, 1994; Keith e Pile, 1993; Saito, 1998). Essas controvérsias ajudaram a reestruturar discussões sobre planejamento e sociedade civil em cidades multiculturais (Douglass e Friedmann, 1998; Okin, 1994; Young, 1995).

Na literatura do planejamento, há uma crescente atenção às questões epistemológicas que tratam de tópicos relacionados à diversidade (Healey e Hillier, 1996; Hillier, 1998; Sandercock, 1998b; Sandercock e Forsyth, 1992). A epistemologia é a teoria da natureza e dos motivos do conhecimento. É descrita como uma maneira de conhecer e compreender o mundo.³ Pode ser explicada como uma lente interpretativa através da qual os significados dos acontecimentos, das ações, das palavras e dos símbolos são interpretados. As diferenças epistemológicas são mais do que

meras diferenças na experiência, elas são as diferenças por meio das quais os indivíduos e os grupos interpretam essas experiências. As epistemologias determinam o que pode ser conhecido, quem poderia conhecer e o que constitui evidência. Uma estrutura epistemológica é o produto de um processo social e, assim como a história e a cultura em que está inserida, muda e se transforma permanentemente. Sandercock (1998b) sugere seis maneiras de conhecer o que constitui uma epistemologia da multiplicidade para a prática do planejamento: mediante o diálogo, a experiência, a aquisição de conhecimento localizado do que é específico e concreto, o aprendizado da leitura de evidência não-verbal e simbólica, a contemplação e o planejamento de ações. A autora e vários outros autores que advogam o “planejamento para públicos múltiplos” (Sandercock e Forsyth, 1992) defendem a celebração da diferença enquanto abordam os problemas da desigualdade e da exploração.

É importante esclarecer o relacionamento entre cultura e epistemologia por meio do registro da evolução do conceito básico de cultura. Os antropólogos podem traçar a utilização do conceito de cultura que vai de “cultura como tudo o que é aprendido e produzido” a

³ Especialistas em estudos feministas e étnicos contribuíram muito para a nossa compreensão teórica das lacunas epistemológicas em nossa sociedade. As feministas usaram a frase “modos de conhecimento de mulheres” (Belenky et al., 1986) para distinguir as epistemologias das mulheres das dos homens. São aceitas múltiplas fronteiras de identidade – raça, etnia, gênero, religião, nascimento, linguagem, preferência sexual, ocupação ou qualquer outro marcador de identidade –, que variam na proeminência entre as situações e circunstâncias (Pratt, 1998). A convergência dessas e outras fronteiras indica possíveis posições sobre assuntos por meio dos quais os grupos compreendem a realidade. A raça, a etnia, o gênero e a classe continuam a ser as fronteiras mais visíveis de identidade e de diferenças na sociedade dos EUA.

“sistemas, códigos e programas de significado” (Friedman, 1994, p. 69). No início da antropologia, a noção de cultura estava associada às características que definem pessoas, isto é, os atributos que distinguem uma pessoa das outras, sejam eles o idioma, a religião, a tecnologia ou sistemas similares. Em outras palavras, a cultura era estudada como um conjunto de atributos vinculados a grupos específicos de pessoas. Porém, no início da década de 1900, uma mudança promoveu a dissociação e abstração do conceito de cultura com relação àqueles que, na prática, a possuem. Os cientistas sociais começaram a se concentrar nos sinais, nos símbolos, nos instrumentos e nas crenças. Em vez de um conjunto de atributos, a cultura passou a ser vista como um sistema de relações por meio das quais as pessoas se adaptam a seus ambientes.

Hoje em dia, especialmente nos EUA, a cultura é amplamente vista como um conceito simbólico ou cognitivo por intermédio do qual o mundo é interpretado. É amplamente aceita a noção de que, em vez de estática, a cultura, juntamente com a identidade, é socialmente construída, sendo algo contestado e dinâmico. A cultura pode ser descrita como “um produto relativamente instável da prática do significado, de múltiplas e socialmente posicionadas ações de atribuição do significado ao mundo e de múltiplas interpretações dentro da sociedade e (...) entre sociedades” (ibid., p. 74). Ainda que distribuída na sociedade a partir de posições sociais, a cultura é geralmente reconhecida como um produto de disputas sobre o signifi-

cado entre as sociedades (Barth, 1989). Como o nosso conceito de cultura deslocou-se em direção à epistemologia, as investigações sobre a teoria do planejamento também deveriam dar mais atenção a esses tópicos. Embora o objetivo não seja unir cultura e epistemologia, acho útil, para fins heurísticos, discutir diferenças culturais em termos de diferenças epistemológicas.

Refiro-me ao planejamento baseado na cultura, isto é, a um tipo de planejamento que esteja atento às diferenças epistemológicas entre grupos culturalmente definidos. O planejamento baseado na cultura legitima epistemologias múltiplas e, pelo menos teoricamente, as insere em pé de igualdade no espírito do pluralismo. A incorporação dessa abordagem permite a criação de esferas discursivas para que grupos culturalmente definidos possam manifestar suas preferências e visões durante os processos de planejamento. Ela também abre espaço para o questionamento de conceitos normativos e fundamentados na cultura que sustentam estruturas e instituições (Healey, 1999). A utilização desse poder discursivo pode levar a transformações sociais e institucionais. Os movimentos sociais podem crescer nesses espaços de discurso e, em seus desenvolvimentos, propor reivindicações políticas fundamentadas em declarações de direitos apoiados na cultura.

Grupos culturalmente distintos têm sido tradicionalmente identificados como étnicos ou religiosos. No entanto, este artigo foi escrito para ser aplicado às várias fronteiras sociais que retratam

posições epistêmicas distintas como, por exemplo, a raça. Como uma categoria social, a raça tem historicamente sido (pelo menos nos EUA) uma das óbvias fronteiras de identidade social dentro da sociedade. Os legados permanentes do colonialismo, da imigração, da escravidão, da dominação política e da estratificação socioeconômica sobrevivem no campo da experiência vivida ou da memória coletiva. A raça, junto com a etnia, a classe, o gênero, a preferência sexual e outros marcadores de identidade social, representa fronteiras de grupos que podem ser descritas a partir do fato de que compartilham lentes epistêmicas distintas, fundamentadas na história e nas opiniões compartilhadas. Isso não

visa homogeneizar tais grupos, porque cortes adicionais de identidades distinguem ainda mais os subgrupos dentro de qualquer uma dessas categorias. Nem tampouco declarar que uma dada fronteira de identidade evoca o mesmo significado a todos os indivíduos ou grupos categorizados dentro delas. Tecnicamente, nos livros de censo federais, o grupo cultural que eu trato neste artigo é visto como etnicamente havaiano e racialmente polinésio ou nativo das ilhas do Pacífico. Embora haja uma grande diversidade dentro dessa comunidade havaiana, focalizo a lente epistêmica fundamentada amplamente em uma identidade havaiana compartilhada.⁴

Cinco desafios para o planejamento fundamentado na cultura

Se nos propusermos a reconhecer epistemologias múltiplas e a aceitar que interpretações de experiências são contestadas e construídas, existem dois grandes tipos de desafio para os planejadores. Um está relacionado à reconciliação de diferenças epistemológicas entre grupos culturais. O outro, à habilidade de acomodar diversas epistemologias nos processos de planejamento. Neste artigo, centro-me basicamente na última, ao analisar os cinco desafios que um planejador enfrenta quando trabalha em uma

comunidade na qual o *background* cultural dos moradores é diferente do seu. Os cinco desafios são: (1) transpor estruturas interpretativas inseridas na cultura, na história e na memória coletiva; (2) confrontar distinções na articulação de valores culturais e identidades sociais; (3) compreender os múltiplos significados da linguagem; (4) respeitar e contornar protocolos culturais e relacionamentos sociais; e (5) compreender o papel do poder na adaptação cultural.

⁴ Embora os havaianos nativos possam traçar as origens de sua migração a partir de outras ilhas da Polinésia (basicamente o Taiti), a identidade étnica dos havaianos, por exemplo, era mais visível no período contemporâneo durante o qual o exercício de elaboração de visões do futuro foi realizado. O Havai era uma monarquia independente antes de ser conquistado por europeus no final da década de 1800 e ficou sob o domínio dos EUA até 1950, quando se tornou o quinquagésimo estado dos EUA.

Aproveito exemplos de um projeto de planejamento para a comunidade havaiana de Papakōlea, no centro de Honolulu, Havai. Papakōlea é uma comunidade composta por 270 famílias que totalizam 1.500 pessoas. Em 1934, uma emenda ao Hawaiian Homes Commission Act (42 Stat. 108) de 1921 estabeleceu Papakōlea como uma comunidade para havaianos nativos. O Hawaiian Homes Commission Act foi elaborado para “permitir que havaianos nativos retornem às suas terras, apoiar a auto-suficiência e a autodeterminação de havaianos nativos e preservar seus valores, suas tradições e cultura.”⁵ Pela lei, a terra da comunidade está destinada aos que tenham, pelo menos, 50% de ascendência havaiana. Com exceção de algumas famílias e de esposos ou esposas de moradores por direito, em Papakōlea, a maioria dos habitantes é formada por havaianos nativos ou que possuem alguma ascendência havaiana.

Como comunidade com forte identidade havaiana, Papakōlea e suas atividades de planejamento oferecem lições importantes para os planejadores preocupados com o planejamento participativo em sociedades multiculturais, especialmente aquelas em que as identidades étnicas, raciais e culturais são distintas e óbvias. Por razões históricas,

a classificação étnica (ou as circunstâncias do nascimento para os que consideram a categoria de havaiano indicativa de sua origem nacional) é a fronteira de identidade mais óbvia dentro dessa comunidade. Recapitulando rapidamente o contexto histórico em que os havaianos se situam, devemos lembrar que a monarquia que dirigia as ilhas do Havai foi deposta em 1893 com a cooperação da Marinha dos EUA. Em 1898, os EUA anexaram o Havai apesar de reconhecerem a ilegalidade da deposição da monarquia. Em 1959, o Havai se tornou o quinquagésimo estado dos EUA. Durante o período da colonização, os havaianos nativos sofreram com a desapropriação de suas terras, com doenças, deslocamento e desempoderamento. Promulgada pelo Congresso dos EUA em 1993, a lei 103-150 reconheceu essas injustiças e pediu desculpas “em nome do povo dos EUA pela deposição do rei do Havai.”⁶ Essa história está bem fresca na memória coletiva dos havaianos nativos e é recontada através de “relatos orais”⁷, rituais, currículos educacionais, música, encenações e literatura.

Um processo de elaboração de visões de futuro foi possibilitado por um comitê de diretrizes liderado por funcionários da Associação da Comunidade

⁵ Como declarado no Artigo 1A., Objetivo.

⁶ A lei 103-150 dos EUA foi promulgada em 23 de novembro de 1993 pelo 103º Congress Joint Resolution 19 “para reconhecer o centésimo aniversário da deposição do rei do Havai em 17 de janeiro de 1893 e, em nome dos EUA, pedir desculpas aos havaianos nativos pela deposição do rei do Havai”.

⁷ Nesse contexto, “narrativas de histórias” se referem a discussões ou conversas formais e informais por meio das quais as histórias são compartilhadas através da tradição oral de transmitir conhecimento e história.

de Papakōlea (a associação de moradores), funcionários do Kula No Na Poe Hawai'i (uma organização educacional e não lucrativa que servia à comunidade) e vários assistentes sociais do Queen Lili'uokalani Children's Center.⁸ Alunos do Departamento de Urbanismo e Planejamento Regional e da Escola de Assistência Social da Universidade do Havaí, em Manoa, e diversos membros da faculdade, inclusive eu, foram também convidados a participar do comitê responsável pela elaboração de diretrizes. Em cooperação com esse comitê e como parte de aulas práticas, os alunos elaboraram uma série de exercícios de planejamento nos quais solicitavam aos moradores idéias relacionadas às suas visões de futuro. Mais de 300 pessoas participaram de um processo que começou no outono de 1997 e durou cinco meses. Em Papakōlea, as visões de futuro abordaram diversos temas, entre eles a saúde, a educação, a cultura, a economia e a vida familiar (ver *Declaração referente a uma visão de futuro* no Quadro 1). Coletivamente, essas visões de futuro podem ser consideradas reflexos das aspirações da comunidade sob um ponto de vista culturalmente definido.

Nenhum dos seis estudantes ou dos dois membros da faculdade era descendente de havaianos nativos. Cerca de me-

tade do grupo tinha nascido no Havaí, lá morava há pelo menos 10 anos e estava envolvido com a cultura, a política ou a vida familiar nativa. Como recém-chegada ao estado, eu era o membro do grupo com o menor *background* de história, de cultura e de temas contemporâneos do Havaí. A minha própria lente epistêmica fora moldada em Los Angeles ao crescer como uma mulher americana, mas da terceira geração de uma família japonesa. O pouco que eu sabia a respeito do Havaí eu aprendera com amigos cujas famílias eram de lá e nos dois anos que lá morara antes do início deste projeto de planejamento.

Seria ingenuidade achar que é possível conhecer o mundo através das percepções de outras pessoas. Tampouco é realista achar que uma pessoa pode se tornar especialista em inúmeros paradigmas culturais. No entanto, é possível criar bases para um aprendizado social que chama a atenção para a variedade de epistemologias dentro dos processos de planejamento. Podemos facilitar o debate explícito de uma maneira que, segundo Iris Young (1995, p. 142), pode levar a uma discussão democrática mais rica, "se considerarmos as diferenças de posição social e de perspectiva de identidade como uma fonte para a crença pública, em vez de considerá-las divisões que transcendem essas crenças públicas". Ela

⁸ O processo de elaboração de visões de futuro é um processo utilizado igualmente por planejadores de comunidades, planejadores e estrategistas de corporações e é, freqüentemente, o primeiro passo para um processo de planejamento estratégico. Ele é um processo em que os participantes são incentivados a sonhar livremente sobre o futuro sem se preocuparem com quaisquer restrições práticas. Os facilitadores elaboram exercícios que permitem a uma pessoa imaginar um futuro possível – tanto desejável quanto indesejável. Os participantes identificam valores compartilhados e os inter-relacionam sob a forma de declarações referentes a visões de futuro.

sugere três modos por meio dos quais o planejamento pode estimular a democracia comunicativa: (1) fazer os participantes compreenderem suas experiências como parciais e referenciais; (2) deslocar o discurso de reivindicações próprias para o de apelos por justiça; e (3) ampliar o conhecimento social dos participantes

no decorrer de manifestações, questionamentos e desafios ao conhecimento proveniente de locais diferentes. A discussão seguinte busca aprofundar nossa compreensão da maneira como os planejadores podem entender e facilitar o debate entre lentes diferentemente posicionadas.

Quadro 1: Declaração referente a uma visão de futuro para Papakōlea.

<p>Papakōlea: Declaração referente a uma visão de futuro</p> <p>Papakōlea é o nosso lar, a comunidade onde o espírito de <i>lōkahi</i> e <i>aloha</i> inspira a autoconfiança e a participação no compartilhamento de nossa cultura e no respeito por <i>‘ohana</i>.</p> <p>Os que aqui moram assumem o compromisso de criar uma comunidade com identidade, espírito e orgulho vigorosos. Nossa participação assegura a melhora de nossa educação, nosso bem-estar econômico e nossas condições de saúde para as gerações futuras</p> <p style="text-align: center;">Desenvolvimento Econômico</p> <p>Para aumentar nossa confiança em nós mesmos, reunimos os recursos e talentos de nossa comunidade para criar empregos e oportunidades econômicas.</p> <p style="text-align: center;">Cultura</p> <p>Nossa cultura se baseia na vivência dos valores de <i>‘ohana</i>, <i>aloha</i>, <i>laulima</i>, <i>lōkahi</i> e <i>mālama</i>. Estamos unidos pelo nosso orgulho e pelo respeito à herança cultural de nosso kuāpuna.</p> <p style="text-align: center;">Educação</p> <p>A sabedoria e a orientação que nos é transmitida pelo nosso <i>kūpuna</i> indica o caminho para realizações sociais e econômicas.</p> <p style="text-align: center;">‘Ohana</p> <p>Nossas famílias prosperam à medida que seus membros compartilham os valores de <i>aloha</i>, <i>kōkua</i> e <i>kuleana</i>. Nosso <i>‘ohana</i> vai preservar e nutrir a espiritualidade desta comunidade.</p> <p style="text-align: center;">Meio Ambiente</p> <p>Nosso uso sábio do <i>‘aina</i> vai fortalecer nossa comunidade. Orgulho do nosso lar e respeito pelo nosso povo são alimentados por aqueles que participam da história dessa terra.</p>
--

Superando estruturas interpretativas enraizadas na cultura, na história e na memória coletiva

Os planejadores são especialmente cuidadosos no que se refere aos mapas sociais e culturais elaborados pelos moradores individualmente e coletivamente em suas mentes. Quando um planejador entra em uma comunidade, entra em um ambiente cultural de um momento histórico específico. A cultura, a história e a memória coletiva moldam as estruturas interpretativas por meio das quais os significados são produzidos. As normas, os valores culturais e as formas de conhecimento compõem as estruturas de julgamento e, junto com a história vivida ou lembrada, moldam a qualidade da interação. O mapa mental e a lente histórica de uma pessoa são formados por experiências pessoais exclusivas ou por fatores associados à coletividade à qual essa pessoa pertence, tais como a idade, a etnia, a raça, o gênero, a religião, a participação em redes sociais, os papéis desempenhados na sociedade (Geertz, 1973; Mach, 1993). Como versões diferentes da história de uma comunidade muitas vezes coexistem, o compartilhamento de uma determinada leitura da história pode variar entre os membros da comunidade. Em todo caso, os planejadores deparam-se com o desafio de influenciar e estimular o diálogo entre pessoas que talvez vejam o mundo através de lentes interpretativas distintas – isto é, através de percepções enraizadas na cultura, na história e na memória da comunidade.

As estruturas interpretativas se tornam aparentes durante o período de interação entre o planejador e os membros da comunidade. Nos estágios iniciais, quando o planejador entra na comunidade, essa interação freqüentemente é problemática. Nas cidades multiculturais, o planejador muitas vezes trabalha em comunidades em que o *background* étnico ou racial dos moradores é diferente do seu. Quanto maior for a identificação racial ou étnica dentro de uma comunidade geográfica, maior será a probabilidade de os moradores compartilharem uma memória coletiva que é marcada pela relevância da raça ou da etnia e maior será a probabilidade de o *background* racial ou étnico do planejador ser um elemento decisivo nas interações iniciais. Isso poderá influenciar a maneira como um planejador é visto e as deduções quanto a seus motivos ou intenções. As ações e as atitudes são interpretadas através de uma lente colorida pela história. Para as comunidades que enfrentaram discriminações ou tratamento opressivo e que atribuem esse tipo de tratamento à sua identificação racial ou étnica, a memória de suas experiências passadas com instituições de fora é muitas vezes sobrecarregada pela ambivalência em relação a todos aqueles identificados com o grupo dominador. Nos EUA, esse tipo de tensão é especialmente evidente, ao menos no início da interação, quando planejadores brancos entram em comunidades não-brancas. Em virtude do caráter multicultural dos conflitos urbanos contemporâneos, essas tensões muitas vezes ocorrem também entre grupos não-brancos.

Como uma comunidade havaiana, as pessoas de Papakōlea sentem um grande orgulho de sua identidade havaiana e se vêem como uma comunidade havaiana nativa. Essa identidade de havaiano nativo é definida no ambiente de um renascimento cultural e do amadurecimento de uma autonomia havaiana. Muitas personalidades, entre elas músicos e artistas, são originários de Papakōlea. Como a única comunidade na área urbana, Papakōlea se distingue das demais pelo *background* ocupacional e econômico de seus moradores. Assim como várias comunidades havaianas, Papakōlea enfrenta uma alta taxa de desemprego, problemas na área da saúde, superpopulação e outros problemas socioeconômicos comuns a outros grupos étnicos. Ao mesmo tempo, as pessoas que vivem lá sabem muito bem que o bem-estar da comunidade, por ela estar localizada dentro da zona urbana de Honolulu, decorre do seu maior acesso a serviços sociais, empregos, transporte, instituições educacionais e outras comodidades.

Apesar das diferenças em relação a outras comunidades havaianas e entre os próprios moradores de Papakōlea, existe uma forte e difundida sensação de que o mero fato de ser havaiano produz uma grande influência em suas vidas. Como se trata de uma comunidade havaiana, exige-se um mínimo de sangue havaiano para obter direitos à terra.⁹ Porém, mais significativo ainda é o conhecimento da história da coloniza-

ção e dos padrões residuais de preconceito social, desigualdade e marginalização econômica e política. Embora haja uma conscientização de que seu *status* de havaianos possa distingui-los dos outros de uma forma problemática, eles compreendem a riqueza cultural da comunidade em que buscam força e apoio.

Essa história e memória coletiva do passado determina o modo pelo qual as ações e os acontecimentos atuais são vistos. A memória de membros da universidade examinando havaianos nativos como objetos de pesquisa, procedimento que, na opinião dos moradores, nunca trouxe nenhum benefício para os que eram pesquisados, faz parte da história viva de Papakōlea. A sensação de que “fomos investigados ao máximo” é parcialmente consequência de sua proximidade com a principal instituição de pesquisa no estado e do fato de Papakōlea ser a única comunidade havaiana na zona urbana de Honolulu, onde estão situadas as agências locais e estaduais. Em geral, as colaborações favoreciam aqueles que vinham de fora. Os pesquisadores sociais freqüentemente focalizavam os problemas da comunidade e ignoravam sua beleza e riqueza. O fato de muitos moradores se sentirem rotulados como uma população problemática pelos especialistas da universidade gerava um sentimento adicional de exclusão e ausência de direitos. Quando os membros da universidade entram nessa comunidade, acionam a memória desse passado e sentimentos de rancor

⁹ Segundo o Hawaiian Homes Commission Act original (Act of 9 July 1921, c. 42, 42 Stat. 108), a expressão “havaianos nativos” significa “qualquer descendente com pelo menos um quarto de sangue das raças que habitavam as ilhas do Havaí antes de 1778.”

relacionados aos que têm vínculos com a instituição. Por razões históricas e culturais, a composição racial e étnica de nossa equipe (mista mas sem nenhum membro com antepassados havaianos) também influenciou as interações iniciais.

Embora talvez não seja possível superar barreiras históricas, os planejadores devem se precaver no sentido de agir de uma maneira mais adequada no trabalho em e com comunidades com identidades culturais fortes. O estudo da história de uma comunidade mediante a ótica dos que dela fazem parte, assim como mediante outras fontes, constitui uma medida importante para o planejamento baseado na cultura. Os planejadores poderão compreender melhor como ações atuais podem ser interpretadas e compreendidas por meio de práticas passadas. Para nós, foi importante, especialmente antes de mergulharmos no projeto, aprender sobre a história de Pāpakōlea e de suas memórias vivas. Esse aprendizado foi obtido a partir de leituras, de vídeoteipes e de "narrativas de histórias" realizadas por moradores, líderes comunitários e outros especialistas. Ajudou-nos a identificar temas que precisavam ser esclarecidos, tais como o objetivo, as visões de futuro e a natureza da parceria entre a universidade e a comunidade. Era importante convencer os moradores de que o processo do planejamento seria conduzido pela comunidade e que a propriedade do projeto ficaria com a associação da comunidade. E era importante que os moradores tivessem acesso às conclusões referentes a suas visões de futuro, apresentadas sob o formato de um livreto, contendo um

resumo do processo e dos resultados das ações de elaboração de visões de futuro. Não apenas era importante compreender o passado como concebido pela perspectiva dos moradores, como também fazê-los compreender que a equipe da universidade valorizava sua história e seu ponto de vista.

Confrontando a diversidade e a articulação de valores culturais e identidades sociais

Intimamente vinculado à história de instituições que nem sempre viram com bons olhos qualquer participação efetiva da comunidade, o planejamento pode ser um processo assustador porque muitas comunidades que foram segregadas e excluídas desses processos em função da cor e do preconceito racial atribuíram-lhe uma má reputação (Sandercock, 1998a; Woods, 1998). Para os proprietários e moradores cujas comunidades foram destruídas por programas de regeneração urbana de meados do século, geralmente o planejamento era percebido como um instrumento dos ricos e dos poderosos. Por essas e várias outras razões, ao solicitarem participação, os planejadores talvez tenham de confrontar comunidades relutantes de uma maneira não prevista (Forester, 1999; Kaufman e Alfonso, 1997). Além desse desafio mais elementar, o planejamento baseado na cultura pede, pelo menos em tese, que as pessoas manifestem pontos de vista, valores e visões culturalmente distintos.

Dadas a instabilidade da história do planejamento e as subseqüentes percepções do planejamento como atividade característica dos que se encontram no poder, os planejadores podem enfrentar moradores menos dispostos a revelar seus pontos de vista, especialmente os que consideram específicos de seu grupo cultural. Todavia, se a manifestação de valores culturais e de identidades sociais precisa ser uma prática aceita no planejamento, os planejadores deverão simplificar os processos de planejamento que propiciem essa manifestação. Esse desafio é duplo e abrange (1) a constituição de vínculos de confiança entre o planejador e os representantes de modo a que se estabeleçam articulações percebidas como legítimas dentro dos processos de planejamento e (2) a elaboração e utilização de técnicas e métodos de planejamento culturalmente apropriados.

Para alguém que participa do processo de planejamento, a revelação de seus próprios valores, inclusive os que são culturalmente específicos, pode ser um processo difícil. Nem todos os grupos culturais, tipos de personalidades ou estados de espírito acham fácil manifestar seus valores. Nem todo mundo deseja revelá-los publicamente. A certeza de que, no futuro, o que for compartilhado não será ridicularizado ou usado contra si mesmo é uma condição fundamental para a articulação de valores culturais ao planejamento. Nos EUA, muitos imigrantes e grupos colonizados vivenciaram a ridicularização ou a exploração de seus idiomas e práticas culturais tanto sob a forma de marginalização

social quanto por decisão política. É possível encontrar exemplos de casos em que o uso do idioma nativo ou de práticas religiosas foi proibido ou desencorajado e de casos em que o conhecimento cultural foi explorado para benefício de outros. As memórias coletivas dessas experiências podem neutralizar a vontade de participar de um diálogo franco e significativo. No processo do planejamento, a construção da confiança entre um planejador e um representante e da confiança entre os participantes raramente é algo bem definido. No entanto, o estabelecimento de um relacionamento em que já há confiança e um ambiente seguro pode efetivar ou interromper o processo de planejamento baseado na cultura.

Para a articulação de valores culturais, a confiança é um elemento essencial para a criação de um ambiente seguro. Também fundamental é o apelo ou convite para que se revelem alguns desses valores e crenças que podem ser considerados culturalmente exclusivos ou específicos de um grupo. Os participantes podem não mencionar palavras ou símbolos que sejam culturalmente específicos se o planejador não estiver bem familiarizado com o idioma, com os sistemas de crenças ou com as normas do grupo. O mesmo acontece na presença de outros grupos culturais, seja por delicadeza com os demais seja para proteger informações. Não obstante as intenções de um determinado planejador, quanto mais distanciados das instituições de governo os moradores se sentirem e quanto mais vinculados a essas instituições estiverem os planejadores, mais

esses pesquisadores poderão ser considerados insignificantes e possivelmente insensíveis. Essa diferença será mais acentuada se o planejador não compartilhar outros pontos comuns ou fronteiras de identidades com os moradores de uma determinada comunidade. Por meio de sinais verbais e não-verbais, os planejadores podem estabelecer uma atmosfera que encoraja ou desencoraja tal compartilhamento. Por exemplo, quando os planejadores mencionam referências culturais explícitas para facilitar um diálogo, podem transmitir a idéia de que a expressão cultural é bem-vinda e valorizada.

Técnicas e processos de planejamento culturalmente apropriados também podem facilitar a manifestação de identidade e de valores culturais. Isso inclui formatos participativos compatíveis com métodos de expressão de posições epistemológicas envolvidas. Por exemplo, em muitas culturas, a narração de histórias é um método freqüentemente usado para transmissão de conhecimento ou de compartilhamento da compreensão da própria identidade ou de um lugar ou época. Esse método é muito usado em comunidades que compartilham uma forte tradição oral. Por razões óbvias, para esses objetivos, as assembléias oficiais que dão aos moradores apenas cinco minutos ao microfone para partilharem o que aprenderam são as menos eficazes. Em vez disso, como se diz no Havaí, "as narrativas de histórias" (compartilhar histórias através da tradição oral) podem ser uma forma de manifestação mais natural e confortável. No idioma havaiano, existe uma palavra – *mana'o* – que pode ser

explicada como um pensamento íntimo que é concedido como um presente valioso e que representa o modo como a pessoa compreende a verdade. Pedir a alguém que "nos dê o seu *mana'o*" pode significar um sinal de respeito e chama a atenção de todos os que estão presentes. Além das formas de manifestação oral, as opiniões ou os pensamentos também podem ser transmitidos por meio da *hula* ou de outras formas de arte (Blaich, 1999). Woods (1998) descreveu, de modo eloqüente, o importante papel da música e da poesia na transmissão da epistemologia e da identidade associadas ao gênero musical do *blues*, em sua crônica sobre o desenvolvimento tardio no delta do rio Mississippi. Juntamente com os valores, os sonhos e as esperanças de um povo ou de uma comunidade, os planejadores freqüentemente encontram uma crítica social das condições atuais nas tradições e nos rituais artísticos.

No projeto de Papakōlea, o comitê de diretrizes escolheu a elaboração de visões de futuro como o primeiro passo para o processo de planejamento dessa comunidade. Essa técnica é muito adequada para a identificação de valores, normas e práticas culturais de uma comunidade. Em vez de iniciar o processo de planejamento com a identificação de problemas específicos, recursos, idéias de projetos ou elaboração de conceitos físicos, as visões de futuro permitiram que os membros da comunidade dessem um passo atrás e sonhassem com o futuro desejado em termos amplos e abrangentes. Além de várias outras técnicas, foram utilizadas narrativas de histórias,

confeções de desenhos e de cartas e jogos de imaginação.

Um dos produtos desses processos foi uma declaração referente a uma visão de futuro, ou seja, um inter-relacionamento dos valores e da identidade de uma comunidade. As visões de futuro propiciaram o surgimento de uma declaração geral, cinco declarações específicas para a área e muitas idéias para projetos e programas concretos. A primeira parte da declaração referente a uma visão de futuro geral é a seguinte (para o texto inteiro, ver Quadro 1):

Papakōlea é o nosso lar,
a comunidade onde o espírito de
lōkahi e *aloha*
inspira a autoconfiança e a
participação
no compartilhamento de nossa
cultura
e no respeito por *‘ohana*.

Como processo validado por um comitê de diretrizes cujos membros também eram moradores, os exercícios de elaboração de visões de futuro permitiram que os participantes manifestassem seus valores e senso de auto-identificação em termos explícitos. A linguagem da declaração revela um conjunto de valores que acentua a importância do trabalho em conjunto, do amor pelo outro, da cultura havaiana e da família. A utili-

zação de palavras havaianas muito comuns capta uma sensibilidade que não pode ser totalmente traduzida para termos em inglês, mas cujo significado é amplamente compreendido tanto por jovens como por velhos.¹⁰

Embora Papakōlea seja, de certa forma, única como comunidade legislada especificamente para havaianos nativos, é possível elaborar métodos culturalmente apropriados em outros tipos de comunidades (muitas comunidades podem identificar-se como comunidade multicultural, apesar de reconhecerem as identidades específicas de grupos étnicos ou raciais dentro delas). É claro que existem desafios adicionais ao planejamento baseado na cultura em comunidades heterogêneas. Baum (1994), por exemplo, chamou a atenção para os casos em que os grupos minoritários podem ceder a um grupo mais dominante durante as tomadas de decisão. Isso acentua o papel desempenhado pelos planejadores na elaboração de processos em que os meios de expressão são culturalmente apropriados e no estabelecimento de um fórum no qual haja respeito e igualdade para as tomadas de decisão (Sandercock, 1998b; Forester, 1999). Em vez de tentar desenvolver métodos universais, isto é, desprovidos de valores, a criação de processos para muitos modos de expressão permitirá captar uma maior diversidade de vozes.

¹⁰ Segundo o dicionário inglês-havaiano (Pukui e Elbert, 1986), *lōkahi* é definido como unidade, promover a paz e a unidade ou estar de acordo. *Aloha* possui muitos significados, entre eles, amor, afeição, compaixão, misericórdia, pena, bondade e caridade. Existem também muitos tipos de *aloha*, tais como *aloha‘aina*, ou amor pela terra ou pelo próprio país. *‘Ohana* se refere à família, parentes ou grupos aparentados.

Compreendendo os múltiplos significados de uma língua

Uma língua traz em si o poder de desencorajar ou estimular, reprimir ou libertar, legitimar ou degradar. A maneira como os planejadores se expressam, a escolha das palavras e a transmissão da mensagem podem afetar a forma como um grupo de pessoas participa ou se distancia do processo de planejamento. Como uma lente interpretativa, a epistemologia decide como as mensagens são repetidas e como são recebidas. Uma língua simples pode percorrer estruturas interpretativas complexas nas quais o significado é fornecido, assim como entendido (Hall, 1980). Os problemas da interpretação não surgem apenas durante a tradução de línguas diferentes, o significado também pode ser distorcido, ou mal interpretado, por falantes de uma mesma língua. Aqui, por objetivos heurísticos, abordarei o problema menos óbvio da interpretação do significado social entre falantes de uma mesma língua.

As palavras adquirem significados por meio da experiência vivenciada na transmissão de práticas culturais de uma geração para outra. As palavras da língua inglesa podem adquirir um significado exclusivo em grupos específicos. Dadas as diferenças que os significados de algumas palavras evocam nos processos de planejamento, as palavras podem ocasionalmente desencadear reações não pretendidas. Nas comunidades étnicas, em que a história e a cultura podem atribuir um significado específico

a certas palavras, os planejadores devem assumir a tarefa de esclarecer o significado de palavras ou símbolos para se assegurarem de que os participantes e os possíveis participantes do processo de planejamento compartilhem o mesmo entendimento.

Esse foi um dos primeiros desafios com que nos deparamos ao lidar com as visões de futuro em Papakōlea. Entre os mais velhos, o termo *visão* possuía um significado quase sagrado. Após uma certa confusão, aprendemos que *visão* é um termo utilizado por muitos dos *kūpuna*, ou geração mais velha, para denotar um hábito muito pessoal e particular. Ele geralmente ocorre durante um sonho e representa também uma forma de comunicação com ancestrais idolatrados ou *'aumakua*. O termo *hihi'o* se refere a um sonho ou a uma visão, e o termo *ho'ike*, a ver, conhecer e compreender (Pukui, Haertig e Lee, 1979). Às vezes, é usado na procura de uma resposta a uma dúvida ou um dilema. É utilizado em circunstâncias especiais ou tão importantes que justifiquem tais práticas sagradas. Quando foi anunciado que os alunos da universidade promoveriam um projeto de visão em Papakōlea, vários *kūpuna* telefonaram para o presidente da Associação da Comunidade para manifestar seu desagrado. O que pretendiam os estudantes universitários ao conduzirem uma visão em Papakōlea? Depois que os diferentes significados de *visão* foram esclarecidos é que os *kūpuna* deram permissão para o projeto. Os membros da faculdade e os estudantes aprenderam mais um significado para esse termo.

Nesse caso específico, o que não foi feito, mas deveria ter sido, foi a troca do nome do projeto para evitar que o significado tradicional de visão, em especial o relacionado a práticas culturais sagradas, pudesse ser alterado. Um reconhecimento posterior tende a ser mais apurado do que a compreensão do momento. Em vez de o problema ser visto como um mal-entendido que apenas teria de ser esclarecido, deveríamos ter percebido que ele nada mais era do que uma manifestação de diferenças culturais no uso da língua. Vista dessa maneira, a opção pela troca do nome do processo de planejamento teria sido muito mais óbvia. Ao manter o termo visão (como fizemos), privilegiamos o uso continental da palavra em detrimento de seu uso havaiano. Embora essa seja uma justificativa inequívoca, há casos em que, para esclarecer o significado de uma palavra, talvez devêssemos continuar a utilizá-la. Por exemplo, a palavra *colaboração*. Ela pode ser interpretada de várias maneiras: com uma conotação muito positiva significa trabalhar em conjunto e em igualdade de condições para alcançar objetivos comuns; no entanto, também pode significar parceria com uma força inimiga para sabotar outra. Em virtude da imensa utilização da palavra *colaboração* no mundo das organizações não-lucrativas ou destinadas a promover a formação de comunidades, talvez faça sentido continuar usando essa palavra e esclarecer seu significado, na medida em que ele é apropriado a uma determinada situação e de modo que se torne possível desenvolver, ao longo do tempo, um entendimento comum a seu respeito.

Heskin (1991) também percebeu um problema semelhante em um estudo de caso relacionado a um movimento conduzido por ocupantes multirraciais e iniciado na década de 1970 em Los Angeles. As desavenças entre os moradores que falavam inglês e os que falavam espanhol cresceram por causa da péssima tradução dos dois idiomas durante as reuniões. Juntamente com outras divisões sociais, a falta de qualificação profissional dos tradutores selecionados (entre outros problemas) levou à falta de confiança e à suspeita. Heskin menciona Molina (1978) ao notar a ausência de “pontes naturais” entre os moradores. As pontes naturais, ou o que analiso mais tarde como tradutores culturais, desempenham um papel importante não só na tradução de um idioma para outro, mas também na busca de uma compreensão mútua na interpretação de paradigmas culturais.

Embora seja impossível saber onde se encontram as discrepâncias dos idiomas, é importante saber que elas existem. A vigilância em relação a essas possíveis discrepâncias no uso da língua ajuda a contornar os perigos do discurso. Esse é certamente um aspecto importante no desenvolvimento da sensibilidade sobre a multiplicidade epistemológica. A sensibilidade alerta sobre possíveis dissonâncias interpretativas no idioma. Ela auxilia a reconhecer o que ouvir, a prestar atenção a nuances e conotações que podem ser encontradas na narrativa, ao tom ou ao silêncio, e, por último, a compreender as possíveis origens e naturezas dos conflitos decorrentes dessas diferenças.

Respeitando e contornando protocolos culturais e relacionamentos sociais

Os protocolos culturais também estão enraizados na epistemologia. Os protocolos representam códigos de etiqueta definidos para determinadas situações e podem assumir uma relevância maior em reuniões ou encontros mais formais. De modo geral, abrangem diversos tipos de condutas, tais como a maneira de se dirigir a outra pessoa, a deferência a uma hierarquia social ou relativa a oferendas simbólicas, o comparecimento ou não a acontecimentos sociais ou sagrados, normas de troca e reciprocidade e, até mesmo, o modo como as discussões são facilitadas. Os protocolos refletem a forma como um grupo entende o que pode ser conhecido e por quem, quem possui o direito de legitimar o conhecimento e quem pode manifestar reivindicações sobre o conhecimento. Os planejadores que representam instituições formais recebem treinamento na ciência da modernidade. A verdade e o conhecimento constituem descobertas científicas com direitos de propriedade definidos por lei. As disputas políticas determinam os processos pelos quais as reivindicações sobre o conhecimento são abafadas ou divulgadas. Os procedimentos adotados oficialmente para o planejamento podem não ser compatíveis com os protocolos adotados por uma comunidade culturalmente definida. Os planejadores que entram em uma comunidade sem conhecer os protocolos adotados podem fazer ou dizer coisas (intencionalmente ou não) que calam ou impedem a participação de grupos

de pessoas afetadas. Por outro lado, a adoção de protocolos apropriados pode ampliar bastante a participação.

Um dos dilemas enfrentados por planejadores que se confrontam com protocolos culturais diversos dos seus é de ordem moral e ética. É possível argumentar que os protocolos conferem poder e muitas vezes reforçam hierarquias sociais determinadas pela idade. Alguns protocolos historicamente assumidos podem contrariar as compreensões contemporâneas de igualdade e de liberdade de expressão. Muitas vezes, as comunidades estão divididas em razão de diferenças políticas, de histórias pessoais ou de conflitos de interesses. Os protocolos reconhecidos podem acentuar divisões ou manter o *status quo*, porque, entre as facções, pode haver divergências sobre o protocolo correto para uma determinada situação. Além disso, não é incomum encontrar práticas tradicionais que relegam às mulheres uma posição de inferioridade (Rahder, 1999; Slocum et al., 1995). Para planejadores que estejam trabalhando na defesa ou na adoção de tradições, a obediência a protocolos existentes pode ser um empecilho para a promoção de uma democracia comunicativa.

Em Papakōlea, não existem facções principais, e, na realidade, nas duas organizações da comunidade as mulheres eram maioria nas mesas diretoras. A hierarquia social existente não produziu um efeito negativo nas tentativas para organizar a participação dos moradores no processo de planejamento. Lá, os líderes da organização eram muito respeitados

pelos moradores, e, nesse caso, ficou claro que a obediência aos protocolos culturais aumentaria a participação. Por outro lado, os protocolos nem sempre eram claros, nem tampouco se esperava que nós, membros da universidade, os seguíssimos, uma vez que não descendíamos de havaianos nativos. Entretanto, havia alguns protocolos básicos que foram adotados pelo comitê de diretrizes.

O exemplo mais claro da importância do protocolo era a necessidade de obter a bênção dos *kūpuna*, isto é, dos membros mais velhos da comunidade. Para o início do processo de planejamento, era fundamental obter a permissão dos *kūpuna*, especialmente dos que tivessem desempenhado papéis de liderança no passado da comunidade. Embora possam ter normas e práticas específicas diferentes, os protocolos culturais (por exemplo, prestar homenagem a uma hierarquia fundada nas diferenças de geração) existem em muitas comunidades. Nas comunidades havaianas e em várias outras comunidades atuais, tais como Papakōlea, onde os valores tradicionais estão muito vivos, ainda há um grande respeito pelos mais velhos e por uma estrutura hierárquica baseada na idade, na geração e na experiência. Palavras havaianas são freqüentemente usadas na referência a grupos de idades, dos *kūpuna* até os *'opio* (adolescentes) e as *keiki* (crianças menores). O comitê de diretrizes conduzido por moradores teve o cuidado de certificar-se de que o processo de elaboração das visões de futuro obtivesse a participação de todos os grupos etários, começando com o dos *kūpuna*.

Um processo de planejamento que objetiva delinear o caminho a ser seguido precisa necessariamente buscar a sabedoria dos *kūpuna* sobre o passado e os sonhos e as ambições da juventude que viverá o futuro distante. Embora houvesse deferência aos mais velhos, atribuiu-se às colaborações de cada grupo etário a mesma importância, porque o valor atribuído aos grupos de gerações se baseava em uma conscientização sobre a continuidade entre passado e futuro. Conseqüentemente, os exercícios de elaboração de visões de futuro foram elaborados para cada grupo etário. Por exemplo, entre os exercícios efetuados, pediu-se aos *kūpuna* que reunissem, em uma linha temporal, os acontecimentos importantes da história de Papakōlea e que identificassem os locais de acontecimentos históricos, os pontos de referência e os locais relevantes e sagrados. Em contrapartida, os exercícios elaborados para os adolescentes se concentravam no que eles anteviam para seus futuros e no que gostariam de mudar em seus ambientes. Após todos os grupos terem registrado suas contribuições, houve um *pā'ina*, ou uma refeição comum, para que os participantes compartilhassem suas idéias. Foram mantidos outros protocolos, entre eles a oferta de *pule* (bênção ou oração), no início e no final de encontros e eventos.

Todavia, os planejadores freqüentemente trabalham em comunidades fragmentadas em que os protocolos culturais podem representar obstáculos à participação maciça da comunidade. Em algumas dessas circunstâncias, os líderes

e os guardiões podem ver benefícios na participação mais democrática e no apoio a um processo abrangente. No entanto, quando os interesses ou a ideologia impedem uma participação ampla, os planejadores enfrentam um dilema ético complicado. Dependendo do papel que o planejador se vê desempenhando em função das várias tradições do planejamento (Friedmann, 1987; Forester, 1989), pode decidir respeitar os protocolos culturais ou, em algumas circunstâncias, desafiá-los. Em qualquer um dos casos, um planejador cuidadoso poderá tomar decisões ponderadas; no entanto, só poderá fazê-lo se conhecer as estruturas sociais e as normas culturais da comunidade. Esse conhecimento permite que os planejadores prossigam com um conhecimento mais amplo sobre as implicações das suas ações. Será, por exemplo, que uma determinada abordagem de um processo de planejamento desestabilizaria relacionamentos hierárquicos tradicionais? Além disso, os esforços de planejamento que não reconhecem os protocolos existentes podem enfraquecê-los inadvertidamente e, por conseguinte, produzir conseqüências não intencionais. Uma das mais difíceis e importantes questões enfrentadas pelos planejadores é determinar se novos protocolos culturais produziram uma melhora na qualidade de vida sentida por aqueles diretamente envolvidos. A discussão sobre ética ultrapassa o âmbito deste artigo, mas é fundamental para qualquer deliberação e acentua a necessidade de superar paradigmas culturais na hora de tomar decisões éticas fundamentadas.

Compreendendo o papel do poder na tradução cultural

Nas comunidades com identidades culturais fortes e práticas e protocolos culturais distintos, os planejadores quase sempre pedem ajuda a intérpretes culturais (caso eles mesmos não desempenhem esses papéis). Os intérpretes culturais são pessoas que, além de estarem culturalmente inseridas em uma comunidade tradicional, estão igualmente capacitadas na linguagem da modernidade. Muitas vezes servem de elemento de ligação, ajudam a identificar diferenças na interpretação e facilitam a comunicação entre várias culturas. Frequentemente, os tradutores culturais representam um segmento de uma comunidade que foi educado nas principais instituições profissionais, mas mantém vínculos com as organizações da comunidade, as redes sociais e as práticas culturais (Heskin, 1991).

A interpretação das diferentes estruturas epistemológicas amplia o leque de oportunidades para o exercício do poder nos processos de planejamento baseado na cultura. Isso pode ocorrer de duas maneiras principais: (1) por meio da ampliação do grau de influência ou *status* do tradutor cultural e (2) por meio da validação das múltiplas epistemologias e do reconhecimento das reivindicações culturais. Em todas essas situações surgem temas morais e éticos. Quem deveria receber tal distinção? Qual interpretação cultural é legítima? Em quais estruturas epistemológicas deveríamos apoiar nosso julgamento? Que aspectos da cultura ficam comprometidos com a tradução? De que forma a necessidade de uma tra-

dução afeta a construção da cultura em si? Os planejadores conscientes que participam de planejamentos baseados na cultura enfrentam essas e várias outras dificuldades.

A influência dos tradutores culturais nos outros participantes de um processo de planejamento aumenta no momento de selecionar um indivíduo ou um grupo para desempenhar tal papel. Nos processos de planejamento iniciados pelo Estado, os tradutores culturais podem inserir seus preconceitos de várias maneiras. Como intermediários, assumem uma importância maior ao receberem, dos planejadores ou das agências governamentais, reconhecimento e funções oficiais. Isso pode ampliar suas vozes nas discussões durante os processos de planejamento e pode contribuir para os tipos de distorções no discurso sobre os quais Forester (1989) e vários outros nos preveniram. Eles podem ajudar a elaborar temas durante a escolha de analogias e referências utilizadas para explicar problemas ou idéias. Dependendo do intérprete cultural, o trabalho deles pode privilegiar facções da comunidade com as quais se identifiquem mais, o que pode favorecer a participação de algumas redes sociais em detrimento de outras. A utilização de tradutores culturais aumenta o risco de formalização de crenças culturais que, na realidade, não são aceitas por toda a comunidade cultural. Esses tradutores culturais podem explicar práticas culturais através de suas próprias crenças e ignorar outras possíveis interpretações alternativas. Podem também pôr os interesses de sua classe em jogo e tirar proveito de suas posições

para apoiar reivindicações culturais que protejam esses interesses.

Por outro lado, os tradutores culturais podem desempenhar um papel fundamental ao promover o diálogo entre pontos de vista opostos. No caso das comunidades de imigrantes, os tradutores bilingües ou multilíngües podem fornecer a tradução das línguas. Além disso, podem identificar episódios históricos com os quais os planejadores deveriam estar familiarizados, dada a natureza de um projeto de planejamento específico. Podem fornecer um mapa das redes sociais e dos relacionamentos, históricos e atuais, entre essas redes e organizações. Podem dar conselhos sobre protocolos culturais, estilos de comunicação e símbolos culturais, para que os planejadores se aproximem efetivamente da comunidade e elaborem processos participativos apropriados. Os tradutores culturais podem também abrir portas que seriam difíceis de transpor e, se estiverem dispostos, responsabilizar-se pela integridade de um planejador perante um grupo maior, facilitando, assim, o caminho para a construção de um relacionamento e de um diálogo. Podem também alertar os planejadores sobre questões relacionadas ao próprio planejador ou aos processos que surgem na comunidade, mas que podem não ser comunicadas diretamente aos planejadores pelos próprios participantes. Os boatos e os mal-entendidos podem geralmente ser evitados ou minimizados quando os tradutores culturais estão comprometidos com o processo de planejamento e com o diálogo entre planejadores e participantes.

O desafio está em perceber os benefícios que os tradutores culturais podem trazer e, ao mesmo tempo, em minimizar as possíveis armadilhas que podem acompanhá-los. No cenário ideal, para que os planejadores não tenham de escolher alguém de fora, os representantes deveriam ser eleitos democraticamente e estar comprometidos com a inclusão dessas comunidades (Medoff e Sklar, 1994). As lideranças comunitárias comprometidas com o bem-estar de seus bairros ou jurisdições são essenciais para os processos de planejamento baseados na cultura (na verdade para qualquer processo de planejamento). Quando elas são capazes de interpretar divisões culturais e epistêmicas e, ao mesmo tempo, de evitar distorções adicionais que influenciem os processos, os benefícios do planejamento baseado na cultura são maximizados. No entanto, em geral, os planejadores trabalham em circunstâncias menos favoráveis. Embora não exista um caminho específico para identificar ou trabalhar com tradutores culturais, é aconselhável atentar às possíveis dificuldades que possam ocorrer.

Em Papakōlea, os líderes e os organizadores da comunidade desempenharam um papel central em todos os aspectos do projeto e mantiveram um estreito relacionamento com os estudantes e os membros da universidade durante todo o processo de elaboração de visões de futuro. Assim garantiu-se que o processo e o produto final (inclusive a escolha das palavras nas declarações referentes às visões de futuro) representassem uma manifestação de todas as normas, crenças e práticas culturais da-

quela comunidade. Todavia, o papel ativo dos moradores não facilitou a tarefa da tradução e, apesar das condições favoráveis, houve dificuldades. Uma das maiores que o comitê de diretrizes enfrentou foi explicar o objetivo do projeto de elaboração de visões de futuro para a comunidade. Em virtude de o planejamento em comunidades havaianas ter sido historicamente conduzido pela agência da jurisdição, o Department of Hawaiian Homelands (DHHL), e de o planejamento em comunidades havaianas mais tradicionais ter sido conduzido de forma mais incremental, o projeto de elaboração de visões de futuro não foi compreendido com muita facilidade. Referências à história de Papakōlea e às histórias de projetos para a comunidade iniciados anteriormente foram os meios mais eficazes para explicar o objetivo e o processo; os tradutores culturais (nesse caso, moradores) possuíam esse conhecimento e puderam encontrar pontos de referência e analogias que a comunidade como um todo pudesse compreender. Outra dificuldade foi a percepção do tempo. Esse aspecto estava mais relacionado com a cultura da universidade como instituição acadêmica do que com Papakōlea. Muitas comunidades não possuem a mesma noção de tempo que as universidades, que são regidas pelos sistemas de bimestres e semestres. Embora eu esteja aqui empregando um sentido mais amplo da palavra cultura, é importante destacar que existem diferentes medidas e significados para o tempo e que essas diferenças, muitas vezes, justificam um esclarecimento mais detalhado sobre expectativas, compromissos

e cronogramas. Principalmente quando os recursos são desiguais (sejam eles reais ou imaginados) entre os participantes, o cronograma da instituição mais forte pode facilmente prevalecer e impor um

sofrimento desnecessário nas comunidades, como inicialmente acontecia nessa parceria entre a universidade e as pessoas simples da comunidade.¹¹

A troca de códigos e o planejamento conduzido pela comunidade

Como podemos começar a abordar esses desafios? Os desafios epistemológicos do planejamento em cidades de culturas diversas envolvem a elaboração de métodos e de desenvolvimento de sensibilidades para identificar epistemologias múltiplas e facilitar a articulação de sonhos e desejos provenientes de pontos de vista diferentes. Por isso, podemos considerar, pelo menos, duas abordagens. Uma opção é encontrar planejadores que consigam trocar códigos. Nos estudos sobre idiomas, a troca de códigos se refere ao processo vivenciado pelos falantes de múltiplos idiomas quando passam de um idioma para outro. A troca de códigos indica uma mudança em um conjunto de códigos e de símbolos que são, eles mesmos, elementos de um paradigma cultural (Auer, 1998). Quando uma pessoa troca códigos, ela altera a sua interpretação e a estrutura vernacular na comunicação

com as outras pessoas que compartilham o mesmo idioma e as mesmas sensibilidades culturais. É cada vez maior o número de pessoas que cresceram em dois ou mais ambientes culturais, tais como os filhos de imigrantes que vivenciam um ambiente cultural em casa e um outro na escola e os que viveram em países diferentes. No entanto, é muito difícil ensinar como trocar códigos nas escolas de planejamento.

Certamente, a adoção de determinadas políticas sensíveis aos tópicos do multiculturalismo exige que os planejadores adquiram essa habilidade. No Havaí, por exemplo, em 1997, o Environmental Council of the State of Hawai'i adotou diretrizes para analisar os impactos culturais nos processos de avaliação ambiental. As avaliações de impacto cultural incluem informações relacionadas às práticas e às crenças de um grupo

¹¹ A inserção de um projeto de elaboração de visões de futuro em um semestre letivo para acomodar professores e alunos provou ser tanto uma bênção quanto uma praga. O estabelecimento de um período teve como consequência um produto bastante rápido que a comunidade pôde usar para obter financiamento para projetos identificados. No entanto, a intensidade do trabalho impôs uma imensa responsabilidade sobre os líderes da comunidade, que já possuíam outros afazeres na época. Na avaliação do projeto de elaboração de visões de futuro, todos os parceiros concordaram que a adaptação ao semestre universitário fora um erro e que o projeto teria obtido um sucesso maior se tivesse sido conduzido durante dois semestres.

étnico ou cultural específico que possam ser afetadas pelo projeto proposto. As diretrizes incentivam os avaliadores a incluir “propriedades culturais tradicionais ou outros tipos de locais históricos, naturais ou construídos pelo homem, inclusive os recursos culturais não aparentes que apóiam tais práticas e crenças culturais” (Environmental Council, 1997). Isso exige a comprovação de conhecimento cultural por parte de planejadores que saibam interpretar estruturas sistêmicas diversas a partir de uma ampla gama de fontes – de registros da corte a cânticos e lendas sobre a genealogia havaiana. Os planejadores envolvidos nesse tipo de trabalho constantemente traduzem um paradigma cultural para outro quando fazem suas avaliações. Frequentemente se vêem imersos em epistemologias não-ocidentais para obter uma compreensão adequada dos impactos culturais e têm de divulgar esse entendimento em linguagens e formatos ocidentais. Por ser muito especializada, essa habilidade é, portanto, muito difícil de ser aprendida nas escolas de planejamento.

Uma alternativa para a troca de códigos no planejamento de uma comunidade pode ser a adoção do planejamento conduzido pela comunidade (*community led-planning*) (Hamdi e Goethert, 1997; Slocum et al., 1995). Os planejadores participam ativamente do planejamento baseado na comunidade (*community based-planning*), isto é, facilitando o planejamento participativo no âmbito da comunidade ou da região. No entanto, muito raramente, nós consideramos um planejamento conduzido pela comunidade uma prática do multi-

culturalismo. Esse planejamento envolve membros da comunidade na elaboração e na facilitação de processos de planejamento e se apóia na tradição da delegação do poder dentro do processo de planejamento (ver Friedmann, 1992; Hamdi e Goethert, 1997; Krumholz e Forester, 1990; Rocha, 1997). Embora isso talvez não seja possível ou ideal em todas as situações, acho que os planejadores deveriam considerar essa abordagem quando estiverem trabalhando com comunidades multiculturais ou culturalmente definidas. Raramente uma agência de planejamento possui uma equipe que represente culturalmente a população a que se dedica. Muitas vezes os planejadores trabalham com comunidades que possuem grupos culturais com os quais não estão muito familiarizados. Para os planejadores, uma alternativa para a facilitação dos processos de planejamento (com ou sem a ajuda de tradutores culturais) é procurar moradores dispostos a trabalhar com grupos diferentes na comunidade. Em conjunto, os planejadores e os moradores podem validar processos que são culturalmente apropriados e valorizar diferenças culturais. Dessa forma, estimula-se a meta de aprendizado social e de capacitação no espírito da prática da deliberação (Forester, 1999; Young, 1990). A elaboração e a facilitação de um processo de planejamento podem também ajudar o desenvolvimento de aptidões e habilidades que poderão ser utilizadas nos estágios subseqüentes da implantação do planejamento e do desenvolvimento.

Os processos de planejamento conduzidos pela comunidade facilitam a

superação das diferenças, porque transferem poder (pelo menos nesse nível micro) para membros dessas comunidades. O planejamento conduzido pela comunidade possui a capacidade de mobilizar, nos membros, a autoridade do “nós” que não se reflete no “você”. Esse poder é capaz de produzir idéias e sensações importantes em grupos que são sensíveis à linguagem da marginalização e de ser transformador de uma maneira que nenhum processo imposto poderia ser. Além disso, podemos argumentar que há menos distorções na comunicação, pois a comunicação ocorre entre pessoas que compartilham a mesma epistemologia. E no planejamento conduzido pela comunidade, como é o caso de Papakōlea, as instituições de planejamento não precisam escolher intérpretes culturais. Os intérpretes podem surgir dentro do próprio processo conduzido pela comunidade. Os deslocamentos nas relações do poder resultam menos de uma intervenção de fora e mais de um processo interno, que limita, por conseguinte, o poder da distorção que os planejadores poderiam exercer.

Há numerosos exemplos de projetos nacionais de planejamento conduzidos pela comunidade. Nos EUA, talvez um dos mais conhecidos seja o de Dudley Street Neighborhood Initiative. Esse projeto tem sido estudado como um “modelo multirracial, de progresso mútuo e de desenvolvimento holístico” de uma comunidade formada por moradores de origem latina, africana e europeia (Medoff e Sklar, 1994). Esse é um exemplo de um longo legado de campanhas e movimentos para delegar o poder de

decisão à comunidade. Embora muitos dos esforços atuais possam traçar suas raízes até os movimentos sociais da década de 1960, essa tradição antecede o estabelecimento dos EUA como nação. Jojola (1998) nos lembra que os americanos nativos mantiveram as tradições de se autogovernarem e de planejamento tribal, como ficou demonstrado com a fundação do All Indian Pueblo Council, uma aliança de grupos tribais no sudoeste dos EUA que existe até hoje.

Muitos desses exemplos de planejamento conduzido pela comunidade estão historicamente vinculados ao planejamento que visa ao empoderamento (*empowerment planning*) e ao planejamento insurgente, geralmente em oposição às práticas de planejamento predominantes. No entanto, a crescente aceitação do planejamento da comunidade e do multiculturalismo na prática profissional e nas políticas públicas traz novas oportunidades para essas abordagens que, por serem conduzidas pela comunidade, facilitam o diálogo entre epistemologias divergentes. No Canadá, Qadeer (1997) observa que, como parte do processo de planejamento, diversas culturas de comunidades étnicas estão começando a ficar conhecidas e a serem divulgadas. As oportunidades para o planejamento baseado na cultura ou para o planejamento conduzido pela comunidade, estão também presentes em todos os EUA. Por exemplo, várias agências governamentais locais iniciaram projetos de planejamento de desempenho e de elaboração de visões de futuro, muitas vezes entregando a iniciativa a grupos de cidadãos que pertencem a

comunidades formadas por diversas etnias. Além disso, muitos enclaves étnicos estão iniciando seus próprios processos de planejamento, embora evidenciando suas heranças culturais distintas. Em 1999, em Los Angeles, por exemplo, após um processo de planejamento conduzido pela comunidade, a Thai Community Development Corporation, juntamente com outros moradores e outras organizações comunitárias e de negócios, garantiu o nome de Thai Town para um grupo de seis quarteirões da cidade.

Há também leis específicas que requerem a participação de especialistas culturais ou de pessoas que conheçam bem um paradigma cultural específico. No Havaí, por exemplo, um conjunto de revisões de 1990 (Act 306) aos Hawai'i Revised Statutes (chap. 6E) proporcionou uma maior proteção aos locais onde os havaianos nativos são enterrados no estado do Havaí. Sob a administração do Department of Land e Natural Resources, State Historic Preservation Department, foram estabelecidos também os conselhos de enterros da ilha. Esses conselhos são basicamente formados por havaianos nativos que, com representantes de donos de terras e incorporadores, decidem sobre os locais de preservação ou de reassentamento de cemitérios de havaianos nativos. Historicamente, muitas dessas decisões dependiam unicamente da qualificação de antropólogos treinados em culturas ocidentais. Em função do trabalho de várias organizações de havaianos nativos, há um crescente reconhecimento da legitimidade "dos modos nativos do conhecimento" na documentação da história, da

importância e do significado de vários *wahi pana* ou locais sagrados (Freitas, 1999).

Treinar planejadores para trocar códigos e se envolver em processos de planejamento conduzidos pela comunidade são duas estratégias que visam adequar epistemologias múltiplas aos processos de planejamento. No entanto, essas duas estratégias não garantem o não-surgimento posterior desses mesmos desafios entre outros grupos culturais e entre grupos historicamente marginalizados e agências estabelecidas. O reconhecimento da Thai Town de Los Angeles, por exemplo, gerou uma não-intencional, mas não solucionada tensão com os moradores e empresários não-tailandeses dentro daquela área. Healey (1999) expõe os desafios das reivindicações múltiplas e contestadas ao se formarem e serem formadas por relações institucionais que mudam constantemente. No contexto dessa questão problemática, no entanto, a habilidade para trocar códigos e os processos conduzidos pela comunidade permitem que os espaços discursivo, temporal e físico se articulem em seus próprios termos. Prevê-se que isso venha proporcionar uma oportunidade para o tipo e a intensidade de uma participação que talvez não seja possível na prática institucional vigente. Ainda precisamos investigar mais como transformar instituições para que possam acomodar melhor o discurso entre epistemologias múltiplas. Espero que, em relação a esses assuntos cotidianos da cultura, a discussão sobre esses desafios no planejamento participativo possa promover uma prática de planejamento mais criteriosa.

Agradecimentos

Eu gostaria de agradecer ao comitê de diretrizes e aos revisores do projeto de

visões de futuro de Papakōlea por seu apoio e comentários de ajuda.

Referências

- ANDERSON, Mary B. *Development and Social Diversity: A Development in Practice Reader*. Oxford, UK: Oxfam, 1996.
- AUER, Peter. (Ed.). *Code-switching in Conversation: Language, Interaction and Identity*. New York: Routledge, 1998.
- BARTH, Frederick. The analysis of culture in complex societies. *Ethnos*, 54, p. 120-142, 1989.
- BAUM, Howell. Community and consensus – Reality and fantasy in planning. *Journal of Planning Education and Research*, 13 (4), p. 251-262, 1994.
- BEALL, Jo. *Urban governance: Why gender matters*. United Nations Development Programme (UNDP) Gender in Development Monograph Series No. 1, 1996.
- _____. (Ed.). *A city for All: Valuing Difference and Working with Diversity*. London: Zed Books, 1997.
- BELENKY, Mary Field et al. *Women's Ways of Knowing: The Development of Self, Voice, and Mind*. New York: Basic Books, 1986.
- BLAICH, Beryl. *Towards collective creativity: Enfolding artsmaking into participatory planning practice*. University of Hawai'i at Manoa, Department of Urban and Regional Planning, 1999. (Area of concentration paper).
- BOGER, John Charles; WEGNER, Judith. (Ed.). *Race, Poverty and American Cities*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1996.
- BULLARD, Robert D. *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. 3. ed. Boulder, CO: Westview, 2000.
- BULLARD, Robert; GRIGSBY III, J. Eugene; LEE, Charles. *Residential Apartheid: The American Legacy*. Los Angeles: CAAS, 1996.
- CATLIN, Robert. *Racial Politics and Urban Planning: Gary, Indiana 1980-1989*. Lexington: University Press of Kentucky, 1993.
- CHANG, Edward Tea; LEONG, Russell C. (Ed.). *Los Angeles – Struggles Toward Multiethnic Community: Asian American, African American and Latino Perspectives*. Seattle: University of Washington Press, 1994.
- DEAR, Michael J.; SHOCKMAN, H. Eric; HISE, Greg. (Ed.). *Rethinking Los Angeles*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996.

- DOUGLASS, C. Michael; FRIEDMANN, John. *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley, 1998.
- EDELSTEIN, Michael R.; KLEESE, Deborah A. Cultural relativity of impact assessment: Native Hawaiian opposition to geothermal energy development. *Society and Natural Resources*, 8, p. 19-31, 1995.
- ENVIRONMENTAL COUNCIL. Guidelines for Assessing Cultural Impacts. Guidelines adopted by the Environmental Council, state of Hawai'i, 19 Nov. 1997.
- FABER, Daniel. (Ed.). *The Struggle for Ecological Democracy: Environmental Justice Movements in the United States*. New York: Guilford, 1998.
- FINCHER, Ruth; JACOBS, Jane M. (Ed.). *Cities of Difference*. New York: Guilford, 1998.
- FORESTER, John. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- _____. Rationality, dialogue and learning: what community and environmental mediators can teach us about the practice of civil society. In: DOUGLASS, C. Michael; FRIEDMANN, John. (Ed.). *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley, 1998.
- _____. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Boston: MIT Press, 1999.
- FORSYTH, Ann. *Constructing Suburbs: Competing Voices in a Debate over Urban Growth*. London: Gordon & Breach, 1998.
- FREITAS, Konia. *Na wai e mālama i nāiwi: Who will care for the bones?* University of Hawai'i at Manoa, Department of Urban and Regional Planning, 1999. (Student paper).
- FRIEDMAN, Jonathan. *Cultural Identity and Global Process*. London: Sage, 1994.
- FRIEDMANN, John. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.
- _____. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge, MA: Blackwell, 1992.
- GEERTZ, Clifford. *The Interpretive of Cultures: Selected Essays*. New York: Basic Books, 1973.
- GILLETTE JR., H. *Between Justice and Beauty: Race, Planning, and the Failure of Urban Policy in Washington, DC, Baltimore, MD*: Johns Hopkins University Press, 1995.
- GOLDSMITH, William W.; BLAKELY, Edward J. *Separate Societies: Poverty and Inequality in US Cities*. Philadelphia: Temple University Press, 1992.
- GOODE, Judith; SCHNEIDER, JoAnne. *Reshaping Ethnic and Racial Relations in Philadelphia: Immigrants in a Divided*

- City. Philadelphia: Temple University Press, 1994.
- GREED, Clara. *Women and Planning: Creating Gendered Realities*. London: Routledge, 1994.
- GUYETTE, Susan. *Planning for Balanced Development*. Santa Fe, NM: Clear Light, 1996.
- HALL, Stuart. Encoding/decoding. In: CENTRE FOR CONTEMPORARY CULTURAL STUDIES CULTURE. (Ed.). *Culture, Media, Language: Working Papers in Cultural Studies, 1972-79*. London: Hutchinson, 1980.
- HAMDI, Nabeel; GOETHERT, Reinhard. *Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice*. Chichester: John Wiley, 1997.
- HARVEY, David. *The Condition of Postmodernity*. Oxford, UK: Blackwell, 1989.
- HAYDEN, Dolores. *The Power of Place: Urban Landscapes as Public History*. Cambridge, MA: MIT Press, 1995.
- HEALEY, Patsy. *Collaborative Planning*. London: Macmillan, 1997.
- _____. Institutional analysis, communicative planning and shaping places. *Journal of Planning Education and Research*, 19, p. 111-121, 1999.
- HEALEY, Patsy; HILLIER, J. Communicative micropolitics: a story of claims and discourses. *International Planning Studies*, 1 (2), p. 165-184, 1996.
- HESKIN, Allan D. *The Struggle for Community*. Boulder, CO: Westview, 1991.
- HETTNE, Bjorn. *Development Theory and the Three Worlds*. New York: John Wiley, 1990.
- HILLIER, J. Beyond confused noise: ideas toward communicative procedural justice. *Journal of Planning Education and Research*, 18 (1), p. 14-24, 1998.
- INNES, Judith E.; BOOHER, D. E. Consensus building as role playing and bricolage – toward a theory of collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65 (1), p. 9-26, 1999.
- JENNINGS, James. (Ed.). *Blacks, Latinos, and Asians in Urban America: Status and Prospects for Politics and Activism*. Westport, CT: Praeger, 1994.
- JOJOLA, Theodore S. Indigenous planning: clans, intertribal confederations, and the history of the All Indian Pueblo Council. In: SANDERCOCK, Leonie. (Ed.). *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*. Berkeley: University of California Press, 1998.
- KAUFMAN, Michael; ALFONSO, Haraldo Dilla. (Ed.). *Community Power and Grassroots Democracy: The Transformation of Social Life*. London: Zed Books, 1997.
- KEITH, Michael; PILE, Steve. (Ed.). *Place and the Politics of Identity*. London: Routledge, 1993.
- KRUMHOLZ, Norm; FORESTER, John. *Making*

- Equity Planning Work*. Cambridge, MA: Blackwell, 1990.
- LITTLE, Jo. *Gender, Planning and the Policy Process*. Oxford, UK: Pergamon, 1994.
- MACH, Zdzislaw. *Symbols, Conflict, and Identity*. Albany: State University of New York Press, 1993.
- MARCHMAND, M.; PARPART, J. *Feminism, Postmodernism, Development*. London: Routledge, 1995.
- MASSEY, Doreen. *Space, Place and Gender*. Cambridge, UK: Polity, 1994.
- MASSEY, Douglas; DENTON, Nancy. *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.
- MEDOFF, Peter; SKLAR, Holly. *Streets of Hope: The Fall and Rise of an Urban Neighborhood*. Boston: South End Press, 1994.
- MEHMET, Ozay. *Westernizing the Third World: The Eurocentricity of Economic Development Theories*. London: Routledge, 1995.
- MINERBI, Luciano. Indigenous management models and protection of the Ahupuaa. *Social Processes in Hawai'i*, 39, p. 208-225, 1999.
- MOLINA, Jose M. Cultural barriers and interethnic communications in a multi-ethnic neighborhood. In: RODD, Lamar E. (Ed.). *Interethnic Communication*. Athens: University of Georgia Press, 1978.
- NICHOLSON, Linda J. (Ed.). *Feminism/Postmodernism*. New York: Routledge, 1990.
- OKIN, Susan. Gender inequality and cultural differences. *Political Theory*, 22, p. 5-24, Feb. 1994.
- OLIVER, Melvin L.; SHAPIRO, Thomas M. *Black Wealth/White Wealth: A New Perspective on Racial Inequality*. New York: Routledge, 1995.
- ONG, Paul. An ethnic trade: The Chinese laundries in early California. *Journal of Ethnic Studies*, 8 (4), p. 95-112, 1981.
- PARPART, J. Who is the "other": a post-modern feminist critique of women and development theory and practice. *Development and Change*, 24, p. 439-464, 1993.
- PEATIE, Lisa Redfield. *Planning, Rethinking Ciudad Guyana*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1987.
- PRATT, Geraldine. Grids of difference: Place and identity formation. In: FINCHER, Ruth; JACOBS, Jane M. (Ed.). *Cities of Difference*. New York: Guilford, 1998.
- PUKUI, Mary Kawena; ELBERT, Samuel H. *Hawaiian Dictionary: Hawaiian-English, English-Hawaiian*. Honolulu: University of Hawaii Press, 1986.
- PUKUI, Mary Kawena; HAERTIG, W. E.; LEE, Catherine A. *Nānā i ke kumu [Look*

- to the source]. Honolulu, HI: Hui Hanai, 1979. v. 2.
- QADEER, Mohammad A. Pluralistic planning for multicultural cities – the Canadian practice. *Journal of the American Planning Association*, 63 (4), p. 481-494, 1997.
- RAHDER, Barbara Loevinger. Victims no longer: Participatory planning with a diversity of women at risk of abuse. *Journal of Planning Education and Research*, 18 (3), p. 221-232, 1999.
- RAKODI, Carole. Cities and people: Towards a gender-aware urban planning process? *Public Administration and Development*, 11, p. 541-559, 1991.
- ROCHA, Elizabeth. A ladder of empowerment. *Journal of Planning Education and Research*, 17, p. 31-44, 1997.
- SAITO, Leland. *Race and Politics: Asian Americans, Latinos and Whites in a Los Angeles Suburb*. Champaign: University of Illinois Press, 1998.
- SANDERCOCK, Leonie. *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*. Berkeley: University of California Press, 1998a.
- _____. *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*. Chichester: John Wiley, 1998b.
- SANDERCOCK, Leonie; FORSYTH, Ann. Feminist theory and planning theory: the epistemological linkages. *Planning Theory*, 7/8, p. 45-49, 1992.
- SILVER, Christopher. *Twentieth-century Richmond: Planning, Politics and Race*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1984.
- SOJA, Ed. *Postmodern Geographies*. London: Verso, 1989.
- SLOCUM, Rachel et al. (Ed.). *Power, Process and Participation: Tools for Change*. London: Intermediate Technology, 1995.
- THOMAS, June Manning. *Redevelopment and Race: Planning a Finer City in Post-war Detroit*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1997.
- WATSON, Sophie; GIBSON, Katherine (Ed.). *Postmodern Cities and Spaces*. Oxford, UK: Blackwell, 1995.
- WOODS, Clyde. *Development Arrested: The Blues and Plantation Power in the Mississippi Delta*. London: Verso, 1998.
- YIFTACHEL, Oren. The dark side of modernism: planning as control of an ethnic minority. In: WATSON, Sophie; GIBSON, Katherine (Ed.). *Postmodern Cities and Spaces*. Oxford, UK: Blackwell, 1995.
- YOUNG, Iris. The ideal of community and the politics of difference. In: NICHOLSON, Linda J. (Ed.). *Feminism/Postmodernism*. New York: Routledge, 1990.
- _____. Communication and the other: beyond deliberative democracy. In: WILSON, Margaret; YEATMAN, Anna. *Justice and Identity*. Wellington, Australia: Allen & Unwin, 1995.

Resumo

A crescente diversidade cultural traz novos desafios à prática do planejamento. No planejamento participativo, essa diversidade constitui desafios relacionados à comunicação que se estabelece entre pessoas cujas epistemologias culturais são distintas assim como às reivindicações oriundas de públicos múltiplos e diferenciados. Este artigo investiga cinco desafios que os planejadores enfrentam quando trabalham em comunidades em que o background cultural dos moradores é diferente do deles. São estes os desafios: (1) ultrapassar estruturas interpretativas enraizadas na cultura, na história e na memória coletiva; (2) confrontar a diversidade na articulação de valores culturais e identidades sociais; (3) compreender os múltiplos significados da linguagem; (4) respeitar e contornar protocolos culturais e relacionamentos sociais; e (5) compreender o papel do poder na tradução cultural.

Palavras-chave: planejamento participativo; identidades sociais; diversidade cultural; Havaí.

Abstract

Growing cultural diversity brings new challenges to the practice of planning. In participatory planning, this diversity poses challenges related to communicating across culture-based epistemologies and soliciting the voices of multiple publics. This article explores five challenges that planners face when working in communities where the cultural background of residents is different from one's own. These challenges are: (1) traversing interpretive frames embedded in culture, history, and collective memory; (2) confronting otherness in the articulation of cultural values and social identities; (3) understanding the multiple meanings of language; (4) respecting and navigating cultural protocols and social relationships; and (5) understanding the role of power in cultural translation.

Keywords: participatory planning; social identities; cultural diversity; Hawaii.

Karen Umemoto é professora associada no Departamento de Planejamento Urbano e Regional na Universidade do Havaí, em Manoa (EUA). Seu interesse acadêmico são planejamento e governança em sociedades multiculturais. Suas áreas de pesquisa envolvem planejamento comunitário, relações raciais, desenvolvimento comunitário e violência urbana. Ela também trabalha com várias organizações públicas e sem fins lucrativos em planejamento estratégico e desenvolvimento comunitário.

Planejamento urbano e conflito intergrupual: confrontando um interesse público dividido

Scott A. Bollens

Mas você não pode me mostrar – mesmo supondo que a democracia seja possível entre os vencedores e o povo dominado – qual a aparência de um espaço democrático.

Que efeito pode ter a simples forma de um muro, a curva de uma rua, luzes e plantas, no enfraquecimento do domínio do poder ou na formação do desejo de justiça?

Anwar Nusseibeh, apud Sennett (1999, p. 274)

Este artigo examina os papéis e as responsabilidades de planejadores ao tratar de questões de raça e etnicidade e averigua como os planejadores pensam e agem quando trabalham em sociedades étnica ou racialmente polarizadas. Baseia-se em entrevistas com mais de 100 planejadores urbanos e funcionários encarregados de programas de ação nas cidades politicamente divididas de Belfast, Jerusalém e Johannesburgo.

De certo modo, essas cidades são casos extremos no que diz respeito à magnitude e durabilidade de seus conflitos. Um tipo de conflito urbano profundo e refratário – “polarização” urbana – ocorre nos casos em que as reivindicações étnicas e nacionalistas se sobrepõem às questões distribucionais no âmbito municipal (Benvenisti, 1986; Boal e Douglas, 1982). Em cidades americanas, todos os grupos mantêm a crença de que o sistema

de governança existente é capaz de produzir resultados justos, pressupondo que os interesses das minorias tenham representação política. O estabelecimento de coalizões que possam acalmar e moderar conflitos intergrupais continua possível nos grupos étnicos (Nordlinger, 1972). Em contraposição, a governança em cidades polarizadas é vista como ilegítima ou estruturalmente incapaz de produzir resultados sociais justos para grupos étnicos subordinados por, pelo menos, uma comunidade étnica (Douglas e Boal, 1982; Romann e Weingrod, 1991). Em comparação com cidades de democracias liberais, em que a dimensão socioeconômica do conflito é a principal, nas cidades polarizadas predominam as dimensões etnoculturais e territoriais (Yiftachel, 1998). Nas polarizadas, os planejadores urbanos têm de lidar tanto com o conflito ideológico mais amplo quanto com questões de planejamento específicas da vida urbana diária.

Apesar dessas diferenças na natureza do conflito urbano, o que se afirma neste artigo é que os planejadores norte-americanos podem aprender, a partir dos exemplos estrangeiros de conflito étnico profundo, como os planejadores lidam com questões complexas e emocionais de identidade étnica e racial e com reivindicações grupais. A ruptura étnica de muitas cidades da América do Norte e da Europa Ocidental cria um interesse público que exhibe sinais de fragilidade e separação semelhantes aos das malafamadas cidades polarizadas estudadas aqui. Como as cidades americanas são freqüentemente divididas geograficamente por etnicidade, raça e renda eco-

nômica, os padrões de dominação são expressos por meio da divisão física e simbólica e da fragmentação espacial (Goldsmith e Blakely, 1992; Marcuse, 1995; Massey e Denton, 1993). O medo do "outro" não só é sentido no nível do comportamento individual, como também se entrelaça com as decisões de planejamento urbano (Sandercock, 1998). O ato terrorista de 11 de setembro de 2001 trouxe violentamente para o primeiro plano questões relativas ao equilíbrio apropriado entre segurança urbana, liberdade individual e diversidade cultural.

Um ponto comum entre a maioria das cidades americanas e européias ocidentais, de um lado, e cidades etnicamente polarizadas, do outro, é que, em ambas, os planejadores têm a responsabilidade de lidar com manifestações de forças supra-urbanas. No caso das cidades polarizadas, essas forças se baseiam historicamente em reivindicações políticas conflitantes envolvendo ideologia, etnicidade e nacionalismo. Em outras cidades, essas forças seriam uma migração sem precedente, a globalização da produção econômica e o surgimento de minorias e da sociedade civil (ibid.). O fato de que muitas das influências que impactam as cidades são externas – sejam elas ideológicas, no caso de cidades polarizadas, sejam devidas à globalização ou à imigração estrangeira – pode levar à conclusão de que o planejamento local é impotente e derivativo. Conseqüentemente, os planejadores urbanos silenciavam sobre os impactos urbanos da imigração estrangeira, e a perspectiva urbana era claramente considerada um assunto secundário (Fried-

mann e Lehrer, 1997). A “baixa política” de cidades foi descartada como irrelevante em comparação com a “alta política” de Estados e sua promoção e proteção de interesses nacionais (Rothman, 1992).

Este artigo examina primeiro como o planejamento americano tem abordado as questões de raça e diferença

cultural. Em seguida, investiga como os planejadores urbanos têm tratado desafios étnicos nas cidades de Belfast, Jerusalém e Johannesburgo. Na conclusão, delineio implicações desses estudos de casos estrangeiros para planejadores americanos que queiram lidar mais eficazmente com as diferenças culturais.

Planejamento, raça e etnicidade

Os anais de planejamento e política urbana nos Estados Unidos estão maculados pelo fato de que as políticas de habitação, de zoneamento e de desenvolvimento têm freqüentemente excluído e afastado os negros e outras minorias de oportunidades e riqueza (Judd e Swanstrom, 2002; Massey e Denton, 1993; Thomas, 1994). Tratados urbanos recentes chamam a atenção para lições relativas à raça levantadas anteriormente. Eles descrevem a “mensagem ambivalente sobre questões raciais” dos criadores de políticas (Sugrue, 1996, p. 18), o fracasso em “administrar o processo de sucessão racial de uma maneira eficaz e humanitária” (Cummings, 1998, p. 3) e a maneira como os preconceitos e os conflitos raciais retardaram os esforços para impedir o declínio de cidades (Thomas, 1997) e como o “espectro da raça” configurou fundamentalmente as políticas urbanas (Gillette, 1995). Os documentos sobre impactos diferenciais de ações públicas em subgrupos étnicos e raciais contestam o planejamento convencional baseado em justiça ambiental (United Church of Christ Commission for Racial Justice, 1987).

O papel do planejador ao tratar da divisão racial e étnica não foi expresso claramente. Sennett (1999, p. 274) observa que “é difícil relacionar a política do conflito com o desenho urbano.” Os profissionais de planejamento às vezes tentam abordar os problemas da divisão racial nos EUA principalmente através de esforços em planejamento protetor (*advocacy planning*) iniciados na década de 1960 e, mais recentemente, no planejamento eqüitativo (Krumholz e Clavel, 1994). No entanto, as questões raciais que os planejadores enfrentaram nos anos 1960 ainda nos assombram (Thomas, 1994). Hartman (1994, p. 158) assevera que o planejamento tem tido “pouco a ver com as realidades de lutas atuais relativas ao racismo e à miséria.” Mier (1994, p. 239) declara que, a menos que considerem a raça e a diversidade como a primeira maneira de conceber problemas de planejamento, os planejadores serão “facilitadores de exclusão social e isolamento econômico”. Até mesmo a recente visão crítica, pragmática e baseada na comunicação de planejamento, declara Beauregard (1999, p. 53), “silencia sobre

importantes tensões que emanam do multiculturalismo” e de reivindicações grupais.

Não falta introspecção organizacional e profissional no que diz respeito aos papéis dos planejadores em meio a diferenças raciais e étnicas. Um debate posterior ao motim urbano de 1992 em Los Angeles avaliou os papéis dos planejadores ao abordar e configurar as questões essenciais da equidade social (American Planning Association, 1992). A comissão orientadora da Agenda para as Comunidades da América da American Planning Association (APA) produziu então um livro que defendia “uma nova abrangência” que incluísse explicitamente o conceito de equidade comunitária (American Planning Association, 1994). No entanto, essa noção de equidade tendia a ser privada de seus componentes de cor e de cultura.¹ Quanto à raça e à etnicidade, as posturas profissionais dos planejadores mostravam-se muitas vezes desinteressadas, incertas e ambivalentes. Hoch (1993, p. 459) observa que “o protocolo profissional do consultor perito e servidor público zeloso não reconhece a complexidade das questões de justiça social e, na verdade, parece simplificar o problema.” As limitações da reforma liberal parecem incapazes de tratar as diferenças culturais que dividem grupos raciais. Krumholz e Clavel (1994) observaram as dificuldades enfrentadas por profissionais brancos e politicamente à esquerda quando planejam para co-

munidades de cor. Na Grã-Bretanha, o planejamento tem sido criticado por ser “insensível às necessidades e exigências sistematicamente diferentes da população, especialmente (...) de algumas comunidades negras e étnicas” (Thomas e Krishnarayan, 1994, p. 1.899).

Freqüentemente, os planejadores que se defrontam com um interesse público étnica ou racialmente dividido usam habilidades de enfrentamento profissionais que os distanciam das questões essenciais. Baum (1999) constata que os planejadores normalmente se consideram observadores imparciais, objetivos e científicos que estão do lado de fora da cultura, não têm preconceitos e seguem normas universais ao fazerem avaliações. Morley e Shachar (1986) asseveram que, ao lidarem com questões envolvendo conflitos de valores, os planejadores normalmente adotam posturas não-ideológicas e procuram legitimar uma metodologia de planejamento objetiva. Krumholz e Clavell (1994) verificaram que os planejadores liberais adotavam uma linguagem de interação racial inadequada e recorriam a rótulos que enfatizavam mais os temas de classe e bairro do que os explicitamente raciais. Diante de mudanças étnicas em bairros ou áreas comerciais, os planejadores fizeram uso de políticas relativas a desenho urbano, trânsito/estacionamento e padrões de ocupação para desacelerar o ritmo e os impactos da mudança e, muitas vezes, adotavam uma postura

¹ O rótulo geral de disparidade social e econômica comunitária é normalmente usado no livro para incluir considerações étnicas e raciais; uma indicação desse tratamento é que *raça* e *etnicidade* não são encontradas no índice do livro. Isso se assemelha de maneira notável à falta de referência explícita a *protestantes* e *católicos* no *Belfast Urban Area Plan 2001*.

neutra em relação à etnicidade dos usuários (Qadeer, 1997). Debates sobre diferença racial também podem gerar uma ansiedade que reprime discussões sobre outros tipos de diferenças dentro da comunidade (Baum, 1998).

No momento, o multiculturalismo contesta o planejamento ainda mais fundamentalmente do que a crítica nas décadas de 1960 e 1970. Ele discorda da abordagem científica de planejamento e da criação de políticas modernistas que usam um sistema de valores universal (Baum, 1999). Embora a necessidade de planejamento protetor e eqüitativo certamente ainda exista, agora o planejamento tem de reconhecer culturas e visões do mundo diferentes como autênticas, duradouras e dignas de esforços para conservá-las (Burayidi, 1999; Thomas, 1996). Tais sistemas de valores divergentes são uma característica definidora de cidades etnicamente polarizadas e também parecem ser um atributo crescente dos debates sobre planejamento e alocação de recursos em cidades da América do Norte e da Europa Ocidental.

Em termos de planejamento e construção de cidades, o multiculturalismo apresenta desafios significativos a questões tais como o caráter étnico de desenho urbano nos bairros em transformação, o regulamento de enclaves de negócios e atividades comerciais étnicos, os padrões de ocupação habitacional e de

diferenças culturais e a sinalização multilíngüe (Qadeer, 1997). O planejamento multicultural também implica uma maior sensibilidade quanto ao uso e à percepção do espaço urbano, inclusive às questões de auto-segregação residencial e de uso de parques públicos (Loukaitou-Sideris, 1995; Sem, 1999). Ele postula a necessidade de avaliar os impactos de planos propostos em subgrupos identificáveis da população (Pinel, 1994). Professores e pesquisadores de planejamento também estão envolvidos com as questões da diversidade cultural. O Planning Accreditation Board (2001) exige que as "dimensões multiculturais e de gênero" (p. 23) da cidade sejam ensinadas e que o "respeito pela diversidade de visões e ideologias" (p. 25) seja inculcado durante o estudo de planejamento. Um levantamento de acadêmicos de planejamento verificou que a capacidade de planejar em um ambiente multicultural é uma habilidade decisiva para planejadores (Friedmann and Kuester, 1994). No entanto, os professores de planejamento são criticados por enfatizar metodologias quantitativas que induzem os estudantes a se distanciar das comunidades e por negligenciar cursos que poderiam ajudar os estudantes a adquirir conhecimentos sobre cultura e psicologia individual, grupal e comunitária (Baum, 1999). Diferenciação e mudança cultural "continuam sendo um processo de planejamento urbano relativamente pouco estudado" (Friedmann, 1996, p. 97).

Estudando planejamento urbano em meio a um interesse público dividido

As cidades de Belfast, Jerusalém e Johannesburgo se caracterizam por divisões profundamente enraizadas baseadas em nacionalismos rivais e disputas sobre controle político e direitos de grupos. Cada uma delas oferece relatos de muitas décadas de planejamento e administração urbanos em ambientes bicomunitários contestados.² A pesquisa de campo durou três meses e baseou-se em entrevistas em cada cidade.³ As entrevistas focalizavam a influência da polarização étnica no contexto institucional da cidade, a formulação de metas de desenvolvimento, o estabelecimento de agendas públicas, a tomada de decisões, a implementação de políticas e o modo como a elaboração de políticas urbanas às vezes reprime e às vezes abre oportunidades para miti-

gar conflitos. As principais políticas estudadas foram o planejamento de uso do solo, o desenvolvimento econômico, a construção de habitações, os subsídios e incentivos ao capital privado, a distribuição de serviços sociais, a participação comunitária e a organização do governo municipal. Essas políticas podem manter ou romper reivindicações territoriais, distribuir benefícios econômicos justa ou injustamente, oferecer ou impedir acesso à criação de políticas e ao poder, e proteger ou enfraquecer direitos culturais e étnicos coletivos.

A pesquisa tratou das características subjetivas e objetivas do planejamento em meio a intenso conflito. Procurei saber como os entrevistados avaliavam

² Não é possível tratar aqui de cada conflito étnico ou racial em sua totalidade. Fazer isso exigiria um relato das relações entre judeus e muçulmanos na Palestina no decorrer dos últimos 1.300 anos, das relações entre católicos e protestantes desde as colonizações protestantes em Ulster (Irlanda do Norte) há mais de 450 anos e das relações entre brancos e negros na África do Sul desde a chegada de europeus há mais de 350 anos (Bollens, 1999, 2000).

³ As entrevistas pessoais foram selecionadas em preferência a outras técnicas de pesquisa, porque permitem sondagens para obter mais dados. Trinta e quatro entrevistas foram realizadas em Belfast, 40 em Jerusalém e 37 em Johannesburgo, todas entre outubro de 1994 e setembro de 1995. As perguntas eram de resposta ampla, proporcionando aos entrevistados flexibilidade e profundidade ao responder, e facilitavam reações não antecipadas na concepção da pesquisa. Foram feitos grandes esforços para assegurar uma distribuição justa entre os grupos étnicos e entre os funcionários governamentais e não-governamentais. Em Belfast, 16 protestantes e 12 católicos foram entrevistados (6 não documentados); 19 eram funcionários governamentais e 15 eram funcionários não-governamentais ou acadêmicos. Em Jerusalém, 24 israelenses e 15 palestinos foram pesquisados; 12 eram funcionários do governo israelense, 11 eram acadêmicos e 17 eram da Autoridade Palestina ou de organizações não-governamentais. Em Johannesburgo, 11 não-brancos e 26 brancos foram entrevistados; 21 eram funcionários do governo e 14 eram funcionários não-governamentais ou acadêmicos. Os entrevistados deram consentimento por escrito para serem citados e identificados individualmente.

suas atividades rotineiras e seus papéis profissionais. Em especial, observei atentamente a interação entre as normas e os valores profissionais do planejamento e os imperativos ideológicos mais emocionais que atingem diariamente a vida do profissional. As distorções, as omissões, as ênfases em algumas questões, e não em outras, e a definição de questões e constituintes urbanos fundamentais fazem parte da história que quero contar sobre a elaboração de políticas urbanas em meio à etnicidade contestada.

Examinou quatro estratégias de planejamento que regimes urbanos podem adotar sob condições de polarização política e étnica.

1) Uma estratégia urbana neutra distancia-se de questões de identidade étnica, desigualdades de poder e exclusão política. Nessa estratégia, o planejamento age como um modo etnicamente neutro ou "daltônico"⁴ de intervenção do Estado, respondendo a necessidades e diferenças na esfera individual. Essa abordagem tem raízes na tradição anglo-saxônica e é normalmente aplicada em ambientes democráticos liberais (Yiftachel, 1995). Os planejadores buscam tratar as discórdias entre grupos étnicos ao longo das questões relacionadas à soberania e à identidade, em prol das questões rotineiras de distribuição de serviços passíveis de solução mediante procedimentos de planejamento e

normas profissionais (Forester, 1989; Rothman, 1992).

2) Uma estratégia urbana partidária, pelo contrário, favorece os valores e a autoridade de um grupo étnico que detém o poder e rejeita as reivindicações do grupo privado de direitos (Yiftachel, 1995). Os planejadores procuram fortalecer e expandir as reivindicações territoriais ou impor um controle de acesso excludente (Lustick, 1979; Sack, 1981).

3) Uma estratégia eqüitativa privilegia a afiliação étnica a fim de diminuir as desigualdades entre grupos. Critérios como as necessidades ou os tamanhos relativos de grupos étnicos são usados para alocar serviços e despesas urbanos. Os critérios baseados na eqüidade muitas vezes serão significativamente diferentes dos critérios funcionais e técnicos usados pelo planejador profissional etnicamente neutro (Krumholz e Forester, 1990). Um planejador eqüitativo é muito mais atento às desigualdades e desequilíbrios políticos baseados em grupos na cidade do que um planejador neutro e reconhece a necessidade de políticas corretivas e de ação afirmativa baseadas na identidade do grupo.

4) O modelo final – uma estratégia resolutiva – procura ligar as questões urbanas a causas básicas da polarização urbana: desequilíbrios de poder, identidades de grupos étnicos competitivos

⁴ No original, "color-blind", ou seja, aquele que "não diferencia cores": o daltônico ou o que se recusa a reconhecer a existência de distinções objetivas relativas às raças. N. da Ed.

e desempoderamento. Os planejadores contestam os impactos, e até mesmo a autoridade, de políticas governamentais e procuram ligar conhe-

cimentos científicos e técnicos a processos de transformação de sistema (Benvenisti, 1986; Friedmann, 1987).

Belfast: planejamento neutro e estabilidade étnica

Questões sectárias não interferem em nossas considerações. Usamos, sim, planejamento de uso do solo, e só. Que diferença fariam em termos de planejamento de uso do solo em qualquer caso? Assim como os protestantes, os católicos precisam de habitações, escolas, igrejas, lojas e centros de serviços. (George Worthington [entrevista] – chefe do Belfast Planning Service)

Belfast é uma cidade impregnada de conflitos nacionalistas (irlandês/britânico) e religiosos (católico/protestante) que se sobrepõem. Desde 1969, vivencia violentos combates sectários (étnicos). A arena urbana é muito segregada e de territorialidade estritamente sectária, com grupos antagônicos separados, mas próximos (Figura 1). Em 35 dos 51 distritos eleitorais da cidade, 90% ou mais da população compartilha uma única religião (Northern Ireland Registrar General, 1992). Hostilidades entre comunidades exigiram a construção de 15 divisões “de linha de paz” – que vão desde cercas de chapa de ferro corrugado e paliçadas de aço a muros permanentes de tijolo ou aço e barreiras ou amortecedores ambientais (Figura 2). A cidade de Belfast, assim como a Irlanda do Norte

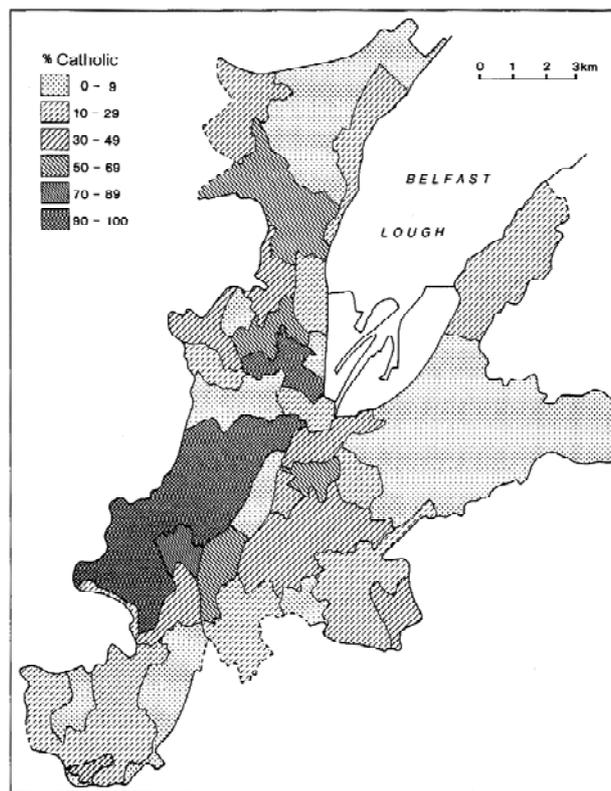
como um todo, tem uma população protestante majoritária. Em 1991, a população da cidade, de 279 mil habitantes, era composta por 57% de protestantes e 43% de católicos (J. McPeake, entrevista). A porcentagem de católicos vem aumentando no decorrer das últimas décadas, graças a índices de nascimento mais altos e à migração de protestantes para cidades vizinhas.

Identidades religiosas coincidem fortemente com lealdades políticas e nacionais. Os protestantes “unionistas” e “lealistas” são fiéis à Grã-Bretanha, que, desde 1972, governa diretamente a Irlanda do Norte. Os “nacionalistas” e “republicanos” católicos, pelo contrário, consideram-se irlandeses e dedicam sua lealdade pessoal e política à Irlanda. Além das diferenças devidas à fidelidade política, os católicos criticam a discriminação de governos da Irlanda do Norte em termos de acesso a empregos, habitação e serviços sociais. Desde a imposição do “governo direto” britânico em meio a conflitos sectários em 1972, o poder legislativo da província está nas mãos da British House of Commons, resultando em “uma ausência quase absoluta de participação e prestação de contas representativas” (Hadfield,

1992). Uma alteração significativa das instituições governamentais e do *status* constitucional da Irlanda do Norte foi especificada em um acordo político de 1998. A Grã-Bretanha transferiu para uma Assembléia da Irlanda do Norte, eleita por voto direto e na qual protes-

tantes e católicos compartilham o poder, alguma autoridade legislativa e administrativa na província; todavia, o prosseguimento dessa transferência depende de mais progresso nas questões de desarmamento e reforma policial.

Figura 1. Percentual de população católica, zonas eleitorais da área urbana de Belfast, 1991.



Fonte: Boal (1994). Reimpresso com permissão.

Figura 2. Linha de paz que separa o bairro católico Catholic Falls e o bairro protestante Shankill, 1995.



Fotografia. Scott A. Bollens.

O principal criador de políticas urbanas em Belfast, sob o Northern Ireland Act de 1974, é o Department of the Environment for Northern Ireland (DOENI). Dentro do DOENI ou a ele vinculadas, há três entidades importantes. O *Town and Country Planning Service* é responsável pela criação da estrutura de políticas em que se dá o crescimento e pela regulação da construção. Os planos da Belfast Urban Area (BUA) têm força de lei e estabelecem uma ampla estrutura de políticas na qual propostas de desenvolvimento urbano mais detalhadas podem ser determinadas. Tendo em vista

sua necessidade de consistência em relação ao plano da área, quase todos os requerimentos de planejamento e projetos são examinados pelo Serviço de Planejamento. O *Belfast Development Office* (BDO) promove a regeneração física e implanta programas de revitalização subvencionados. A *Northern Ireland Housing Executive* (NIHE) é responsável pela construção de habitações públicas, pela reabilitação e manutenção de unidades existentes e pela alocação de unidades de habitação públicas a famílias e indivíduos necessitados.

Políticas urbanas de Belfast desde 1972⁵

Os princípios operativos para os criadores de políticas e administradores urbanos têm sido (1) administrar o espaço étnico de uma forma que reflita os desejos dos moradores e não exacerbe tensões sectárias; e (2) manter a neutralidade do papel e da imagem do governo em Belfast, sem preconceito contra "laranjas" (protestantes) ou "verdes" (católicos). Desde 1972, grandes esforços têm sido feitos para fundamentar as decisões de políticas em medidas racionais, objetivas e imparciais. No entanto, a necessidade de conter a violência urbana obrigou os criadores de políticas a aceitar a territorialidade estrita da cidade, que impõe restrições rígidas à crescente população católica enquanto protege o solo subutilizado da declinante maioria protestante. Embora a necessidade objetiva o exija, os planejadores habitacionais "simplesmente não podem dizer que haverá um projeto habitacional católico em uma área tradicionalmente protestante" (J. Hendry, entrevista).

Desde a década de 1960, os esforços de planejamento para a área urbana de Belfast têm enfatizado questões físicas e espaciais, separando-as das questões de conflito étnico localizado (Boal, 1990). O *Belfast Regional Survey and Plan of 1962* (Matthew, 1964) não mencionou a natureza etnicamente dividida de Belfast. Um plano detalhado

subseqüente para a área considerou efetivamente as divisões étnicas, mas declarou: "Seria arrogância, porém, imaginar que se pudesse esperar que o Plano de Área Urbana influenciasse fatores religiosos, bem como econômicos, sociais e físicos" (Building Design Partnership, 1969, p. 5).

O plano de 1977, *Northern Ireland: Regional Physical Development Strategy 1975-1995*, apoiava um papel governamental adaptável a demarcações étnicas. Declarava que

existe agora uma situação em que geralmente as pessoas estão preparadas para serem alojadas apenas no que elas consideram "suas próprias áreas." Embora todos os esforços sejam feitos para romper essas barreiras, inevitavelmente levará muitos anos para removê-las completamente. Enquanto isso, a posição atual deve ser reconhecida e levada em conta no desenvolvimento de novas áreas habitacionais. (Department of the Environment for Northern Ireland, 1977, p. 41-42)

O *Belfast Urban Area Plan 2001* (Department of the Environment for Northern Ireland, 1990) negligencia as questões de sectarismo ao considerá-las fora do âmbito do planejamento. O Department of the Environment for Northern Ireland (1989, p. 2) declara que "não é propósito de um plano es-

⁵ A avaliação da política de Belfast é baseada em entrevistas com funcionários da repartição central do DOENI, do DOENI Town and Country Planning Service (Belfast Division), da repartição central do NIHE Belfast Regional Office, da Central Community Relations Unit do Northern Ireland Office, e com acadêmicos que estudaram a política urbana de Belfast.

tratégico de uso do solo tratar os aspectos sociais, econômicos ou de outro caráter”. Segundo o departamento, as questões contenciosas “sem planejamento” de habitação e distribuição de serviços sociais estão fora do domínio específico da agência (id., 1988). Nenhum dos objetivos estratégicos do plano de 2001 envolve explicitamente uma questão étnica ou sectária. Mesmo o trabalho de planejamento corriqueiro de uso do solo – a previsão de populações totais e subgrupais – está excluído do plano, em função de sua provável sensibilidade étnica e política.

Em contraposição às políticas de planejamento de cidades, agências orientadas para o desenvolvimento tratam, por necessidade, de realidades sectárias mais diretamente. O NIHE reconhece interfaces e linhas de paz como “locais onde conflitos podem freqüentemente ocorrer e onde a *Housing Executive* procura administrar e manter casas com imparcialidade” (Northern Ireland Housing Executive, 1988, p. 2). Ao construir habitações perto dessas áreas, o NIHE utiliza táticas pragmáticas, na base de caso por caso, dentro dos limites estabelecidos por geografias sectárias. Como parte de um projeto habitacional, em algumas ocasiões, o NIHE construiu barreiras físicas ou muros considerados necessários por agências de segurança nacionais para estabilizar conflitos intercomunitários (ibid.). O BDO também precisa enfrentar questões sectárias mais diretamente do que o serviço de planejamento. Duas táticas físicas principais têm sido usadas: a criação de usos do solo neutros entre lados antagônicos e

a justificação de alterações físicas em áreas de interface baseadas nos benefícios econômicos previstos nos projetos patrocinados pelo BDO. Enquanto o primeiro método procura afastar lados divergentes mediante uma infra-estrutura neutra, o segundo procura ganhos econômicos para ambos os lados e poderia facilitar alterações não-triviais na territorialidade sectária (Murtagh, 1994).

Em relação à etnicidade, a abordagem neutra e distanciada dos planejadores sacrificou o desenvolvimento de um plano estratégico que poderia orientar decisões sobre habitação e desenvolvimento urbano. Por conseguinte, as ações públicas de unidades governamentais como o NIHE e o BDO têm sido, fundamentalmente, táticas *ad hoc* em vez de atos estratégicos, baseadas em projetos mais do que em áreas, e reativas em vez de proativas. O planejamento no sentido estratégico e abrangente foi marginalizado; não houve “nenhuma reação de planejamento coerente e estratégico aos distúrbios étnicos” (K. Sterrett, entrevista). Em vez de orientar a administração do espaço sectário, o planejamento urbano de Belfast “entrincheirou-se atrás de um muro de planejamento físico, em que as questões sociais, econômicas e sectárias são empurradas para fora do muro” (J. Hendry, entrevista).

Percepções dos planejadores

A abordagem “daltônica” da política urbana de Belfast serviu bem às metas organizacionais, ao superar o legado discriminatório do governo da Irlanda

do Norte pré-1972, controlado pelos unionistas. Operando dentro da mais contenciosa arena política de habitação, o NIHE manteve-se muito íntegro e justo na alocação de unidades de habitação públicas durante tempos difíceis. W. McGivern (entrevista), ex-diretor regional do NIHE de Belfast, afirma que “só existimos porque temos credibilidade.” Em meio a conflitos intensos, o DOENI “pratica a arte do possível em uma situação em que há uma armadilha sectária, e eles sabem disso” (J. Hendry, entrevista). G. Mulligan (entrevista) reconhece as ineficiências da segmentação étnica, mas declara que “o planejamento não diz como a sociedade ou a economia devem mudar.” Ou melhor, o papel apropriado do governo é refletir passivamente em suas políticas as necessidades e exigências de moradores e bairros. O princípio subjacente ao envolvimento do governo tem sido “seguir os desejos do povo” (D. McCoy, W. Neill, P. Sweeney, entrevistas). As divisões na sociedade são vistas como fundamentadas em sentimentos profundamente arraigados e reforçadas por meio do terror. Como tal, “as mudanças têm de partir do povo; o governo não pode mudar a opinião das pessoas” (R. Spence, entrevista).

Funcionários do governo que trabalham em meio à polarização étnica não querem ser considerados “engenheiros sociais”. Esforços benignos do governo para “artificialmente” reconciliar as pessoas são percebidos como estímulos para

tensões intercomunitárias. D. McCoy (entrevista) declara que, na complexidade sectária de Belfast, “o governo não deve impor uma macrovisão de cima para baixo de como uma cidade deve funcionar; deve, sim, ser responsivo e sensível às necessidades e capacidades de comunidades locais”. G. Worthington (entrevista) afirma que “devemos reconhecer as realidades da situação. Se mudássemos de cor, o resultado final claramente não funcionaria. Não nos cabe tomar decisões de engenharia social ou que seriam percebidas como tal.” O governo adere o máximo possível a padrões objetivos e deve ter muito cuidado com os significados por trás de sua linguagem em documentos públicos, porque “as palavras podem causar muitos problemas aqui” (W. McGivern, entrevista). D. McCoy (entrevista) descreve a pressão característica do ambiente burocrático em que ocorre a criação de políticas urbanas: “Há oportunidades demais para erros. Estamos sob o microscópio o tempo todo”. O autor descobriu que as discussões internas nas agências governamentais mostram uma sensibilidade maior às realidades étnicas do que indica a postura pública do governo. Um planejador (B. Morrison, entrevista) relata esse reconhecimento interno: “Era como se estivéssemos cumprindo um plano para duas cidades que, por acaso, se sobrepunham.” Não obstante, os planejadores continuam firmes em não falar explicitamente sobre etnicidade e políticas urbanas em debates públicos.⁶

⁶ Documentos internos que empregam uma análise sofisticada das facetas múltiplas de etnia geográfica e de como podem impactar a ação do governo, tais como o relatório sobre o *Northgate Enterprise Park* da DOENI em 1990, não são normalmente liberados para o público.

Em Belfast, os planejadores defendem sua postura neutra de competência no uso do solo técnico. O planejador da cidade B. Morrison (entrevista) vê a postura como benéfica: “o planejamento funciona bem atrás dos bastidores”; é melhor deixar para os outros as ações mais determinísticas do governo. Em discussões públicas controversas, “para os planejadores, talvez, seja útil a adoção de um papel técnico e profissional, porque isso permite que evitem confrontos” (K. Sterrett, entrevista.) No campo de batalha sectário de Belfast, “há uma sensação quase de perseguição, em que planejadores refugiam-se em papéis técnicos restritos” (W. Neill, entrevista). O processo de planejamento da cidade torna-se um processo que é visto pelos planejadores como propriamente regulador e não proativo e intervencionista. Os comentários de B. Morrison (entrevista) são esclarecedores:

Nosso papel regulador é nossa razão de ser. Para fazer isso completa e apropriadamente, seria preciso não ter absolutamente nada a ver com qualquer coisa proativa. Essa postura de regulador nos influencia em termos do que podemos fazer publicamente ou do que se percebe que fazemos. (B. Morrison, entrevista)

No final das contas, a abordagem do governo à política urbana em Belfast é caracterizada por um conjunto de traços autolimitantes. Existe uma separação entre a função de planejamento da cidade, de um lado, e as questões étnicas e a fragmentação das políticas de acordo com as linhas traçadas por departamentos e divisões, de outro. Combinados, esses fatores diminuem a capacidade do governo de montar uma estratégia etnicamente sensível, que seria multidimensional (desenvolvimento físico, sociopsicológico, econômico e humano) e integradora de agências de planejamento, habitação e desenvolvimento. Conseqüentemente, intervenções por parte de unidades como o BDO ou o NIHE são deixadas à deriva nos mares fortemente sectários de Belfast, nem ancoradas, nem navegadas por um conjunto integrado de princípios de estruturação de cidades. P. Sweeney (entrevista), consultor do DOENI, faz uma pergunta perturbadora: “Em uma sociedade profundamente dividida, não teria o governo de ser mais proativo, mais progressista? Os planejadores são acusados e culpados. Eles deveriam administrar o ambiente em vez de simplesmente reagir a ele”.

Jerusalém: planejamento partidário e espaço contestado

Desde o início, qualquer desenvolvimento significativo se encontrava relacionado a um planejamento marcado por motivações políticas e

estratégicas. (Israel Kimhi [entrevista] – planejador da cidade, Jerusalém [1963-1986])

Reivindicações territoriais conflitantes de israelenses e palestinos cruzam com heranças religiosas judaicas e muçulmanas nessa cidade que desafia a exclusividade (Elon, 1989; I. Matar, entrevista). Uma Jerusalém politicamente indivisa sob a soberania de Israel é algo de que os israelenses não abrem mão, enquanto os palestinos falam de Jerusalém como a capital de um Estado da Palestina, reivindicando o setor oriental da cidade. Essas aspirações conflitantes criam uma cidade de “inimigos íntimos” – uma vida de enfrentamentos, proximidade e interação, entretanto remota, alheia e alienada (Benvenisti, 1995). Tendo, em 1996, uma população de 603 mil habitantes dentro de suas disputadas fronteiras, a cidade é um lugar de competição demográfica e física entre duas populações. A geografia política e social de Jerusalém incluiu um mosaico multicultural sob o Mandato Britânico de 1920-1948 e uma repartição física bilateral em componentes controlados por Israel e Jordânia durante o período de 1948-1967, divisão demarcada por um acordo de armistício de 1949. Desde 1967, Jerusalém é uma contestada municipalidade controlada por Israel, possui o triplo da área da cidade pré-1967 (em razão da anexação unilateral) e abarca a antiga Jerusalém Oriental árabe. Do *status* internacional de Jerusalém Oriental hoje resta apenas o território ocupado. A superioridade demográfica judaica (aproximadamente 70% judaica, 30% árabe) dentro das fronteiras de Jerusalém definidas por

Israel manifesta-se pelo controle judaico da prefeitura e do conselho da cidade (Municipality of Jerusalem, 1997). Esse controle é solidificado pela resistência árabe à participação de eleições municipais, que consideram ilegítimas. A Cisjordânia (West Bank), habitada por aproximadamente 1,7 milhão de palestinos e cerca de 150 mil judeus, cerca Jerusalém por três lados (Palestinian Central Bureau of Statistics, 1998; Peace Now, 1997).

Política urbana israelense desde 1967⁷

Desde 1967, o governo central israelense tem moldado e se apropriado dos objetivos e estratégias do planejamento local como se esses se referissem a objetivos de soberania capazes de moldar o ambiente construído. As metas principais têm sido estender a cidade judaica geograficamente, fortalecê-la demograficamente e construir bairros judeus para que a divisão política da cidade nunca mais seja possível (B. Hyman, entrevista). As políticas urbanas israelenses, fundamentadas em questões de segurança nacional, unificação da cidade e absorção de imigrantes sobrepujaram ou impugnam políticas de planejamento municipais. O governo central estabelece os parâmetros básicos de crescimento urbano e metropolitano, e o governo local se incumba da aplicação e da interpretação dessas metas nacionais em escala municipal.

⁷ A avaliação da política israelense é baseada em entrevistas com atuais e antigos funcionários do governo da Municipalidade de Jerusalém e do Ministério do Interior (distrito de Jerusalém e repartição central do governo), com acadêmicos israelenses que trabalharam em projetos governamentais e com pesquisadores de organizações não-governamentais.

Tal orientação do governo central no crescimento de Jerusalém é facilitada por um sistema de planejamento regulador israelense altamente centralizado (Alexander, Alterman e Law-Yone, 1983; Hill, 1980). De especial importância, as comissões distritais regionais, dominadas por representantes do governo central, têm grande poder de supervisão sobre os planos-esboço (estatutários) locais preparados por municipalidades, assim como têm poder de aprovar ou não a maioria das permissões locais para construir, de deliberar sobre petições de rejeição local. Em contraposição, as comissões de planejamento locais têm poderes independentes limitados para elaboração de planos e análises de projetos para a área. Frequentemente, os interesses nacionais têm sido implementados por instituições e organizações ativas voltadas para o desenvolvimento urbano e pela concessão de orçamentos poderosos a ministérios de desenvolvimento. Esse agressivo sistema de planejamento de desenvolvimento envolve um labirinto de agências e organizações. Do ponto de vista do crescimento e do desenvolvimento urbano na região de Jerusalém, o mais importante órgão governamental é o Ministry of Housing and Construction, responsável pela construção de habitações, infra-estrutura e estradas. Destacando-se entre as entidades semigovernamentais, a Israeli Lands Authority controla terras extensas de propriedade pública (93% de Israel, em si, constitui propriedade pública) e influencia a construção por meio de cessão de terras.

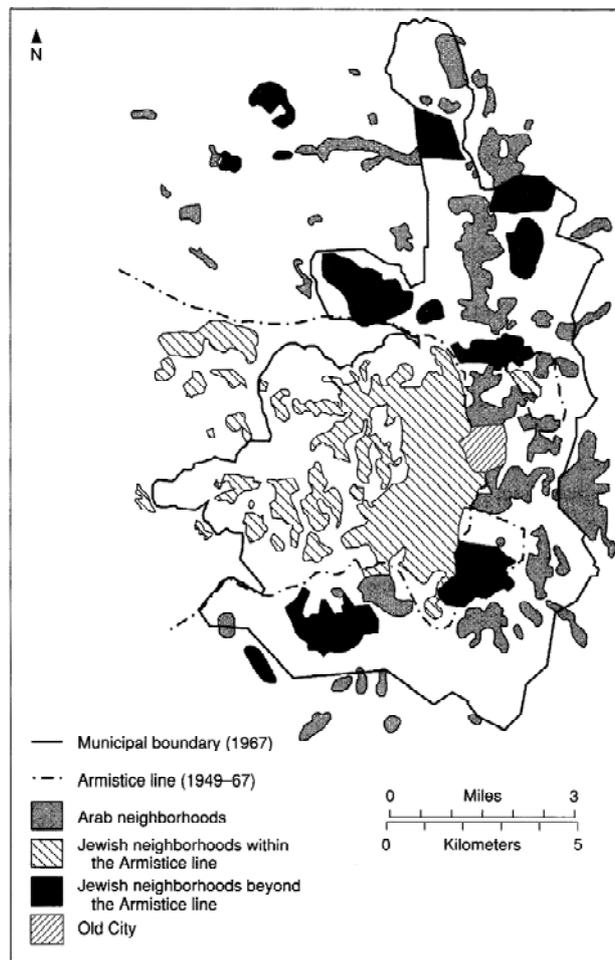
A Figura 3 mostra os padrões de crescimento e desenvolvimento urbano pós-1967 que resultam de objetivos políticos nacionais. Grandes comunidades judaicas – Ramot Allon, Pisgat Zeev, Neve Yaakov (Figura 4), East Talpiot e Gilo – foram construídas em lugares estratégicos por toda a área municipal anexada e disputada. Como a segurança judaica era uma preocupação predominante, o estabelecimento de uma “massa crítica” de habitantes judaicos depois de 1967 foi considerado essencial para a segurança e a autoconfiança de judeus (Y. Golani, B. Hyman, entrevistas). Dos aproximadamente 70 quilômetros quadrados anexados depois da Guerra de 1967, o governo israelense expropriou cerca de 33% e usou essas terras para construir bairros judaicos. Desde 1967, 88% de todas as unidades habitacionais construídas na contestada Jerusalém Oriental foram para a população judaica (B'Tselem, 1995). Os bairros construídos em Jerusalém Oriental são, hoje, o lar de mais de 160 mil habitantes judeus.

Gastos municipais desproporcionalmente baixos em bairros árabes consolidam a superioridade judaica. Os entrevistados (tanto israelenses como palestinos) citaram consistentemente uma razão de 8 para 1 nos gastos em bairros judaicos *versus* bairros árabes. Amirav (1992) documenta que jamais fluiu para as áreas árabes mais de 4% do orçamento para desenvolvimento da infra-estrutura. Essas estimativas ficam bem abaixo do quinhão de gastos previstos para a população árabe da cidade

(30%). Um relatório da cidade (Municipality of Jerusalem, 1994) reconhece essas imensas disparidades, registrando

que mais da metade das áreas árabes têm fornecimento de água inadequado e nenhum sistema de esgotos.

Figura 3. Bairros judeus e árabes dentro de fronteiras definidas em Jerusalém, 1991.



Fonte: Benvenisti (1996). Reimpresso com permissão.

Figura 4. Bairro judeu de Neve Yaakov na parte anexada a Jerusalém, 1994.



Fotografia. Scott A. Bollens.

Além de facilitar a construção judaica em áreas disputadas, Israel restringiu o crescimento das comunidades palestinas na cidade para enfraquecer suas reivindicações por Jerusalém. Isso foi conseguido mediante expropriação de terras, regulamentos de zoneamento que restringem os direitos palestinos à construção, construção de estradas para restringir e fragmentar as comunidades palestinas, restrições ao volume de construção em áreas palestinas e ausência intencional de planos para áreas árabes. A falta de planos-esboço, decisão, em parte, "politicamente consciente" (I. Kimhi, entrevista), dificultou enormemente para os palestinos a obtenção de permissões para cons-

truir, porque esses planos são essenciais para a aprovação da permissão. Em decorrência dessas restrições, apenas 11%, no máximo, da Jerusalém Oriental anexada é terra desocupada onde o governo israelense permite a construção palestina (Kaminker, 1995; K. Tufakji, entrevista). Nos últimos cinco anos, a Municipalidade de Jerusalém começou a preparar planos-esboço para os setores árabes da cidade. No entanto, tais planos, muitas vezes, incorporam "diretrizes ocultas" que restringem o crescimento árabe (S. Kaminker, entrevista). Exemplos disso incluem padrões propositalmente largos de estradas que impedem a possibilidade de construção em fileiras de terrenos con-

sumidos pelas estradas, exigências de baixos índices de ocupação do solo (0,15-0,25 é comum em áreas árabes, comparada com até 3,0 em comunidades judaicas) e rígidos padrões de altura.

Também existe uma disparidade entre os padrões ocidentais incorporados aos planos israelenses e as realidades dos processos de desenvolvimento e dos modelos de propriedade árabes. Ou, como o ex-engenheiro da cidade E. Barzacchi (entrevista) declara, as “respostas que nós, planejadores da cidade, damos à população árabe são tecnicamente ‘corretas’ e interessantes, mas absolutamente irrelevantes”. Por exemplo, o desenvolvimento urbano no sistema de planejamento israelense tem como premissa a existência de limites claramente definidos nas propriedades particulares. No entanto, em Jerusalém, cerca de metade das áreas árabes tem modelos de propriedade de terras não registradas, decorrência do fato de que boa parte da terra era propriedade comunitária ou estatal sob o controle britânico e, depois, jordaniano. Isso permite ao governo israelense gabar-se de que, “sim, temos planos” (N. Sidi, entrevista) para o setor árabe, mesmo sabendo que a maior parte do crescimento permissível não será realizado por falta de ferramentas de implementação. De acordo com J. de Jong (entrevista), o raciocínio de Israel segue a seguinte lógica: “Vejam, nós lhes demos as possibilidades. Se vocês, como sociedade, não as aproveitaram, não é responsabilidade nossa.” O ex-vice-prefeito M. Benvenisti (entrevista) afirma que “os israelenses não planejaram para a comunidade árabe,

planejaram apenas para que houvesse um plano”. Em vez de assumirem uma responsabilidade proativa para tornar seus planos mais reais, os planejadores israelenses usam mecanismos embutidos que prejudicam significativamente a comunidade palestina em Jerusalém.

Percepções dos planejadores

A força propulsora da minha prática de planejamento urbano tem sido o trauma do holocausto e a lição que nos ensinou de que não podemos contar com ninguém, a não ser com nós mesmos. (Yehonathan Golani [entrevista] – Director Planning Administration, Israeli Ministry of the Interior [Diretor da Administração de Planejamento do Ministério do Interior de Israel])

Os planejadores israelenses estavam cientes da natureza partidária de sua prática e raramente negavam os efeitos de suas ações de planejamento na paisagem da cidade. Segundo I. Kimhi (entrevista), “nós, os planejadores, prejudicamos a coexistência de duas nações e povos que, com planejamento adequado, poderão desenvolver-se aqui em Jerusalém”. Y. Golani (entrevista) descreve a si mesmo como um liberal imparcial; no entanto, “sobre essa questão não posso permanecer indiferente. Não posso falar objetivamente. Isso é impossível quando se trata dessa situação.” Em sua discussão sobre o planejamento em Jerusalém, B. Hyman (entrevista), entre argumentos funcionais e considerações políticas, diz, ao final: “é difícil chegar a qualquer

coisa que se assemelhe a uma 'solução natural'". Ao fazer escolhas profissionais entre planejamento e critérios políticos, ressalta: "antes de mais nada, somos israelenses e funcionários do governo de Israel. Isso é o principal". Da mesma forma, E. Barzacchi (entrevista) pondera sobre um esforço israelense de 1992-1994, que ela co-dirigiu, para planejar a Jerusalém metropolitana: "Tentamos ser especialistas, mas éramos todos israelenses. E acho que não é possível ser objetivo. Podemos tentar ser científicos; não podemos ser objetivos".

No entanto, nesse contexto partidário, os planejadores israelenses dão importância à sua capacidade para utilizar perícia profissional de planejamento na implementação dessas metas. S. Moshkovits (entrevista), diretor de planejamento israelense da administração da Cisjordânia (West Bank), explica que sua meta é garantir "que a expressão política seja feita da maneira mais profissional possível". Da mesma forma, B. Hyman (entrevista) afirma que "tentamos tomar as decisões políticas sensatas do ponto de vista do planejamento profissional". U. Ben-Asher (entrevista), planejador do distrito de Jerusalém para o Ministério do Interior, declara que sua meta é "manter princípios profissionais dentro desse contexto politicamente determinado". Essas técnicas de planejamento profissional são consideradas capazes de produzir um efeito moderador. I. Kimhi (entrevista) revela essa percepção: "nos últimos 27 anos, temos feito uma afirmação muito clara. Tudo o que foi feito, porém, foi feito de uma maneira humanitária. Sei como foi feito". Da mesma

forma, a planejadora da cidade N. Sidi (entrevista) relata seu desagrado pelos esforços para expandir o crescimento judaico nos setores árabes: "às vezes, consigo uma solução elegante, ao sugerir locais alternativos para o desenvolvimento urbano judaico proposto". Da mesma forma, A. Mazor (entrevista) revela como os planejadores metropolitanos de Jerusalém utilizaram, de modo inovador, o "modelo potencial" para identificar as áreas de maior conflito territorial urbano e descreve esse processo como "o uso de medidas técnicas e profissionais para tentar resolver o conflito."

Era impressionante a maneira como os planejadores israelenses podiam conviver confortavelmente com os dois mundos – um político e outro com ênfase em critérios de planejamento objetivos. A relação pessoal dos planejadores com o espírito litigioso político parecia ambígua. Por um lado, havia frustração e impotência; por outro, atração e curiosidade. Alguns entrevistados se sentiam frustrados pela constante politização de seu trabalho e compartimentalizavam seu papel evidenciando metodologias profissionais e argumentos funcionais. Isso lhes oferecia um "espaço seguro" no qual podiam enfrentar assuntos polêmicos e emocionalmente carregados. Por exemplo, I. Kimhi expressa a necessidade de "adiar questões de soberania; em vez disso, vamos discutir nos próximos 5-10 anos sobre um aspecto prático – como podemos conviver". Em contraposição, outros planejadores (frequentemente os mesmos planejadores em ocasiões diferentes) demonstravam atração por seu ambiente politicamente

litigioso. I. Kimhi (entrevista) relata o planejamento para uma Jerusalém recém-unificada depois de 1967:

Era uma situação muito feliz para um planejador – sentir-se necessário. Os políticos precisavam de nós – que estrada abrir, que muro derrubar, onde ficarão os esgotos, o que fazer. Eles simplesmente vinham a nós – tínhamos todas as informações. Estávamos preparados para esse ato de reunificação. Foi uma época gloriosa.

Nem todos os planejadores israelenses entrevistados aceitaram o estilo

partidário de planejamento. Por exemplo, S. Kaminker, ex-planejadora urbana da cidade, lidou com sua frustração deixando o governo: “Se você é empregado do governo, você tem de ser um agente do governo. Se você não consegue viver dentro dessa estrutura, então tem de sair”. Ela agora fornece assistência técnica de planejamento a comunidades árabes, mas novamente enfrenta um dilema profissional: “Com um peso no coração, às vezes sou obrigada a abandonar os princípios de planejamento com que fui educada, em prol das necessidades políticas [dos palestinos], que, hoje em dia, são maiores”.

Johannesburgo: planejamento eqüitativo e reconstrução urbana

Os planejadores cresceram fornecendo serviços para um cliente bem conhecido e familiar – branco e rico. (Tim Hart [entrevista] – SRK Engenheiros)

Johannesburgo sustenta uma região urbana espacialmente desfigurada e enormes disparidades econômicas e sociais. A região apresenta duas faces: uma, saudável, funcional e branca; a outra, estressada, disfuncional e negra. De 1948 até o início da década de 1990, o White National Party desenvolveu e implementou as políticas do *apartheid*, ou desenvolvimento separado. Essa ideologia esmagadoramente excludente foi imposta à força à maioria de 70% de negros do país, que buscavam direitos

básicos e uma parte proporcional do poder. Depois que as eleições democráticas nacionais em 1994 entregaram o poder ao partido do Black African National Congress e a Nelson Mandela, a esperança e as oportunidades de mudanças urbanas coexistiram com o conhecimento que os criadores de políticas tinham das dificuldades para melhorar as duras condições de muitos africanos negros.

A região metropolitana de Johannesburgo (ou Witwatersrand central) contava, em 1991, com 2,2 milhões de habitantes e, em 1997, com quase 4 milhões (Central Statistical Service, 1992; Greater Johannesburg Metropolitan Council, 1998). No início da década de 1990, mais de 60% da população da

cidade era composta por negros (Mabin e Hunter, 1993). Municípios, cidades e assentamentos informais/favelas racialmente segregados caracterizam a paisagem urbana (Figura 5). A distribuição de renda é brutalmente distorcida em Gauteng, uma província de Johannesburgo. Uma proporção enorme de necessidades básicas – moradias, posse do solo e serviços de água e saneamento – ainda não foi satisfeita. Há um déficit estimado de 500 mil unidades habitacionais formais na província (M. Narsoo, entrevista.) Os africanos negros habitam várias “geografias de miséria” diferentes (Central Witwatersrand Metropolitan Chamber, 1993). Os dois principais locais são os municípios de Alexandra (Figura 6) e de Soweto, sendo este uma fusão de 29 municípios espacialmente separados do centro de Johannesburgo (South African Township Annual, 1993). A construção de habitações formais de tijolo e cimento foi intencionalmente reduzida, já que os negros urbanos eram considerados temporários e indesejados. Albergues rudimentares construídos para abrigar operários das atividades industriais e de mineração nas proximidades se tornaram áreas de intensa tensão política, étnica e física (Gauteng Provincial Government, 1995). Nos municípios, casebres de fundo de quintal e casebres isolados em terrenos desocupados caracterizam-se por condições quase desumanas de vida, ausência de títulos de propriedade, padrões de abrigo e saneamento inadequados e falta de centros sociais e serviços. Fora dos municípios, além do perímetro urbano, existem assentamentos de casebres informais que estão espacialmente sepa-

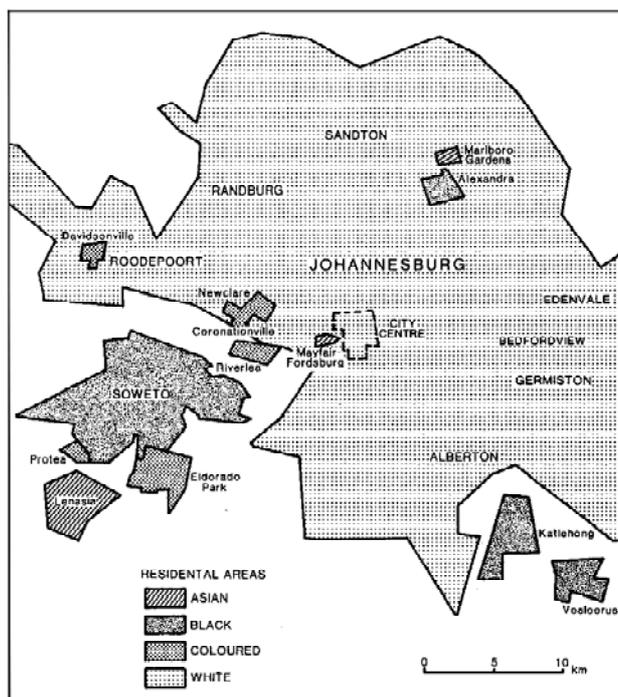
rados até dos precários serviços dos municípios e são muitas vezes erguidos em áreas geotécnicas ou políticas vulneráveis (T. Mashinini, entrevista). Finalmente, desde 1991, um “acinzentamento” (migração interna negra) significativo vem ocorrendo em vários bairros pobres da cidade de Johannesburgo, provocando uma concentração da miséria e da população.

A política de *apartheid* urbana, fixada pelo Group Areas Act, dividiu cidades grandes e pequenas em áreas para ocupação exclusiva de grupos raciais únicos. Para minimizar o contato entre grupos, as raças eram separadas por faixas isolantes de campo aberto, pequenas cadeias de montanhas, zonas industriais ou estradas de ferro (Davies, 1981). Os centros das cidades, as áreas ambientalmente estáveis ou prestigiosas eram, de alguma forma, consideradas zona branca; as áreas periféricas eram determinadas como não-brancas, e seu espaço era limitado (Christopher, 1994). Oficialmente, havia uma dualidade de processos de planejamento – um baseado nos delineamentos raciais das áreas, o outro, na alocação do uso do solo. No entanto, na prática, havia harmonia entre o zoneamento racial e o planejamento do uso do solo. A ênfase tradicional do planejamento de cidades na eficácia, na ordem e no controle foi usada eficientemente para a segregação e a ordenação étnica. Como tal, as metas e os métodos do Group Areas Act “tanto derivaram das práticas de planejamento estabelecidas quanto induziram os planejadores da cidade à implementação da segregação racial (Mabin, 1992, p. 407).

No final, para muitos profissionais e planejadores profundamente envolvidos em sua implementação, "o *apartheid* provou ser uma maneira sedutora de ver a cidade" (Parnell e Mabin, 1995, p. 59-60). Em Johannesburg, a profissão de planejador de cidades percorreu "o longo caminho da coerção e da dominação" (J. Muller, entrevista). "O planejamento do *apartheid* era terrivelmente

eficaz em alcançar suas metas," declara um entrevistado (identidade não revelada, a pedido). Contudo, o próprio sucesso desse planejamento partidário criou condições urbanas econômicas e funcionais insustentáveis que, com o passar do tempo, contribuíram para a queda do sistema de *apartheid*, o qual esse planejamento tanto se empenhou em apoiar.

Figura 5: "Grupos de áreas" raciais na Johannesburg *apartheid*, 1991.



Fonte: Parnell and Pirie (1991). Reimpresso com permissão.

Figura 6: Barracos de invasores em Alexandra Township, Johannesburg, 1995.



Fotografia. Scott A. Bollens.

Reconstruindo a política urbana desde 1991⁸

De 1991 a 1995, líderes e planejadores urbanos se incumbiram de resolver questões políticas centrais durante a transformação da governança local e metropolitana. Funcionários do antigo regime, representantes não-governamentais e os provenientes das comunidades negras anteriormente excluídas colaboraram em um processo autotrans-

formador que mudou os parâmetros básicos de representação local e metropolitana, a tomada de decisões, a participação e a estrutura organizacional. As questões de estruturação da cidade que tratavam do dia-a-dia e do boicote dos negros aos pagamentos de aluguel e de serviços foram vinculadas, com êxito, por grupos não-governamentais e da oposição, a questões essenciais de empoderamento político e reorganização de governos locais. As discussões trans-

⁸ A avaliação da política de Johannesburgo baseia-se em entrevistas com funcionários atuais da Cidade de Johannesburgo, do Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council, da Província de Gauteng e do governo central da África do Sul. Muitos estiveram envolvidos de 1990 a 1995 na transformação negociada da governança local de Johannesburgo.

centriam à ênfase única nos sintomas urbanos de polarização racial e miravam a necessidade de transformar radicalmente a governança urbana baseada no *apartheid*. Após negociações difíceis e complexas, a governança local e metropolitana em Johannesburgo foi reestruturada para combinar politicamente governos locais anteriormente brancos com municípios negros adjacentes. Desde novembro de 1995, há maiorias negras em todos os quatro governos locais e no Conselho Metropolitano de Johannesburgo.

Concomitantemente com a reestruturação política da governança local, houve a formulação de políticas urbanas alternativas para combater as manifestações espaciais do *apartheid*. A Central Witwatersrand Metropolitan Chamber (CWMC) foi estabelecida em 1991, em parte para desenvolver uma visão para o futuro desenvolvimento urbano na região de Johannesburgo. Essa visão – a Interim Strategic Framework (ISF) – acusa a profissão de planejamento por sua ênfase no controle regulador que busca ordem, compartimentalização e uniformidade. Levado à sua forma mais extrema – o Group Areas Act –, o “monozonamento cria ilhas de privilégios, direitos adquiridos e posse, que os moradores defendem veementemente do que consideram ser ‘invasões de estranhos’” (Central Witwatersrand Metropolitan Chamber, 1993, p. 6). Como alternativa, o ISF afirma que a forma espacial que estimula a diversidade urbana vai moderar a tensão entre grupos.

O plano declara:

O ISF deve, portanto, procurar produzir padrões de complexidade urbana que enfraqueçam a força das áreas excludentes (e, portanto, de conflito) e procurar ativamente turvar as linhas divisórias zonais e conseguir a integração de áreas, até então isoladas, no contexto geral do sistema urbano. (Ibid., p. 11)

Os princípios de estruturação da cidade baseados em equidade pós-*apartheid* visam costurar as distorções urbanas do *apartheid*. As facetas-chave dessa estruturação da cidade são (1) densificação e preenchimento do sistema urbano existente e (2) melhora e renovação das partes do sistema urbano que estão sob estresse. A abordagem de densificação procura estimular o crescimento para dentro, para áreas urbanizadas com acesso a empregos, serviços e centros sociais, e preencher as zonas de isolamento do *apartheid*. Essa abordagem de “cidade compacta” seria um meio fundamental de aumentar as oportunidades para os negros entrarem no tecido residencial e econômico da cidade “branca” (T. Hart, entrevista). A segunda abordagem concentra-se na melhora e renovação das áreas urbanas periféricas sob estresse causado por habitações inadequadas, serviços de água e saneamento ruins e problemas de saúde pública. Enquanto a primeira abordagem procura transformar o espaço do *apartheid*, a segunda, que visa aliviar as muitas necessidades conjunturais nas periferias urbanas remotas, poderá, com o passar do tempo, acentuar, não deliberadamente, a separação racial do *apartheid*. Outro problema constrangedor

nos esforços para reconstruir Johannesburgo é que, embora o velho Estado centralizado do *apartheid* tenha desaparecido, os interesses econômicos e baseados em classe e os da comercialização do solo agora configuram a geografia urbana de forma a produzir resultados espaciais semelhantes. O alto custo dos terrenos na parte central pobre da cidade, a oposição da vizinhança e a dependência do setor privado para o fornecimento de habitações estão obstruindo os esforços para incorporar a maioria em uma cidade compacta que apresente “oportunidades urbanas” iguais a todos.

A política urbana em meio à transformação social exigiu uma auto-avaliação crítica das premissas básicas do planejamento urbano. Um debate entre criadores de políticas urbanas sobre a melhor maneira de participar da reconstrução de Johannesburgo põe em evidência a existência de dois paradigmas, com diferentes bases históricas e diferentes proponentes com histórias pessoais distintas e visões contrastantes a respeito de metas de planejamento das habilidades necessárias para a sua prática. O modelo tradicional de planejamento de cidades na África do Sul, derivado de fundamentos britânicos e europeus, concentrou-se no controle regulador e na alocação espacial e foi administrado de um modo centralizado e hierárquico. Hoje em dia, não só esse paradigma de plano técnico está desacreditado em virtude de seu alinhamento com o *apartheid*, como parece haver uma desconexão entre as necessidades socioeconômicas das áreas negras e esse modelo de controle de desenvolvimento. Enquanto os

africanos negros procuram mudanças nas condições básicas de meio de vida, o modelo tradicional de planejamento oferece prescrições orientadas para a reforma, porém basicamente conservadoras. Em reação, surgiu um novo paradigma de “planejamento de desenvolvimento urbano” que representa uma contestação fundamental ao planejamento de cidade tradicional.

O planejamento de desenvolvimento urbano procura integrar o planejamento espacial tradicional ao planejamento social e econômico; coordenar objetivos de desenvolvimento por todos os governos, setores e departamentos; e estabelecer processos participativos que transferem poder aos pobres e marginalizados (L. Boya, entrevista). Os planejadores de desenvolvimento urbano têm histórias pessoais decididamente diferentes das dos planejadores de cidade tradicionais. Muitos são negros africanos que desconhecem os fundamentos legais e reguladores do controle de desenvolvimento físico, mas têm experiência em organizações não-governamentais e habilidades relativas a desenvolvimento de comunidades, mobilização social e negociação (L. Boya, entrevista). O planejamento de desenvolvimento urbano na África do Sul tem uma forte conotação de empoderamento da maioria desapossada, de acordo com J. Muller (entrevista). Planejadores de cidade preparados tradicionalmente falham nesse ponto. A falta de consultas à comunidade no modelo de planejamento de cidade significava que esses planejadores trabalhavam em salas fechadas ao desenvolverem as estruturas espaciais: “fazíamos ‘o que era melhor

para a sociedade', e a sociedade tinha de aceitar qualquer coisa que fosse feita," recorda P. Waanders (entrevista). Em contraposição, os planejadores de desenvolvimento urbano enfatizam seu papel de mediadores entre as necessidades comunitárias e os recursos do governo no processo de desenvolvimento (T. Maluleke, T. Mashinini, entrevistas). O planejamento de desenvolvimento urbano, porém, continua embrionário na África do Sul, e seus métodos aparecem apenas de forma geral. "Ninguém foi preparado para fazer o trabalho que fazemos", diz T. Mashinini (entrevista).

Percepções dos planejadores

O planejamento de cidade e o planejamento de desenvolvimento urbano são parceiros inquietos em sua busca comum por uma Johannesburgo mais humanitária. O planejamento de cidade precisa combater sua imagem de "velha guarda," suas ligações anteriores com a implementação do *apartheid* e sua falta de conexão com a comunidade. Ao mesmo tempo, oferece metodologia e capacitação técnica fundamentais à estruturação da cidade. O planejamento de desenvolvimento urbano, por sua vez, é fruto de um esforço comunitário e foi coroado como o caminho a seguir para a África do Sul urbana. No entanto, é uma prática recente cujas técnicas ainda não estão claramente desenvolvidas e que enfrenta a dificuldade de se impor diante de demandas que requerem que resolva todos os problemas de todos os tipos de pessoas. Quando as duas faces do planejamento pós-*apar-*

theid entram em contato, pode-se perceber um choque de personalidades ou "zonas de conforto" – planejadores de cidades arraigados a sistemas, regras e regulamentos existentes; planejadores de desenvolvimento urbano mais proativos e propensos à experimentação. L. Boya (entrevista) indaga: "No futuro, quando modificarmos mais radicalmente o planejamento, estaremos dizendo, de certa forma, que 'não há futuro para a profissão de planejamento de cidades tal como é estruturada atualmente.' Qual será a reação deles?"

As reações de planejadores de cidades tradicionais vão desde uma rigidez defensiva a contra-ataques, incerteza e aceitação produtiva da necessidade de mudar. "Muitos planejadores não conseguem atravessar o rio de mudanças por causa dessa bibliazinha que eles têm," declara P. Waanders, apontando para um grosso livro de estatutos de regulamentos de planejamento e zoneamento. Preconceitos profissionais são empecilhos para mudanças: "para muitos planejadores é bastante difícil abandonar a rotina de preparar belos mapas e desenhos nas paredes. Isso faz parte do sistema de educação que trazem com eles" (P. Waanders, entrevista). Outros planejadores de cidades, porém, defendem o valor do planejamento tradicional. J. Eagle (entrevista) afirma que as críticas ao planejamento tradicional são muito simplistas por caracterizarem os planejadores como técnicos passíveis de marginalização perante ativistas comunitários emergentes. Além disso, ela redireciona as críticas de volta para o planejamento de desenvolvimento urbano:

Por conhecerem o dia-a-dia, os planejadores de desenvolvimento acham que podem lidar com questões e problemas de planejamento. Eles conhecem certos aspectos do desenvolvimento, e isso é importante. Mas não podemos simplesmente entregar-lhes todo o planejamento, porque nem sempre eles compreendem a situação como um todo. (J. Eagle, entrevista)

A defesa que o planejamento tradicional faz de sua contribuição singular para a estruturação da cidade é revelada em outras observações. Segundo I. Kadungure (entrevista), "especialistas comunitários e assistentes sociais são necessários para fins de comunicação, mas, no final das contas, alguém tem de comparecer para lidar com questões técnicas, como fornecimento de água e conhecimentos de engenharia." Da mesma forma, J. Muller (entrevista) afirma que o planejamento tradicional é necessário para oferecer uma percepção de futuro aos esforços de revitalização comunitária, que são normalmente reativos e relacionados a crises. A. Kotzee (entrevista) chama a atenção para uma contribuição importante do planejamento tradicional – sua capacidade para manter os valores das propriedades e as bases dos impostos municipais e para garantir a proteção de direitos de propriedade e investimento. Embora muitos dos planejadores de cidades pesquisados expressassem incerteza profissional em meio a transformações institucionais, outros planejadores com preparo tradicional que estão no governo enfrentam o desafio. Para eles, a possibilidade de desenvolver

novas técnicas de consulta comunitária ou de questionar pressupostos e teorias do passado é revigorante (J. Erasmus, M. Gilbert, entrevistas).

Ironicamente, o novo paradigma de planejamento de desenvolvimento urbano "está dando uma certa credibilidade a uma profissão que era desacreditada neste país" (J. Muller, entrevista). Ele oferece ao planejamento de cidades uma oportunidade de ressuscitar por meio do emprego de novas técnicas que apóiem o paradigma em ascensão. Todavia, o planejamento de cidades precisa se afastar de seu modo de controle em direção a uma prática que permita o empoderamento e a construção de capacidades em prol da justiça social. (J. Muller, entrevista). Além disso, ele precisa incorporar aos seus universos educacionais e profissionais africanos negros cujas experiências locais têm sua origem no ativismo comunitário e no seu papel de "facilitadores". O planejamento de desenvolvimento urbano talvez represente um deslocamento de uma abordagem rígida de planejamento de cidades, que visa à manutenção e ao desenvolvimento ordeiro, em direção a uma abordagem alinhada com objetivos socioeconômicos e de reconstrução. É uma tentativa histórica de criar um sistema de orientação social que utiliza as lições de mobilização social. Se as duas faces do planejamento pós-*apartheid* fossem combinadas de maneira eficaz, provavelmente o resultado seria uma prática alterada e africanizada de planejamento baseado na comunidade e abrangeria tanto a mobilização social quanto a governança racional.

Conclusões

Os exemplos de Belfast, Jerusalém e Johannesburgo esclarecem como planejadores urbanos e criadores de políticas lidam com comunidades urbanas rivais que interagem diariamente através de divisões sociais. Quatro estratégias de planejamento urbano são representadas aqui nas cidades tomadas como estudos de caso. Em Belfast, a estratégia do governo britânico é lidar pragmaticamente de modo neutro com os sintomas de conflito político. As questões da equidade protestante/católica são excluídas dos planos metropolitanos, as fórmulas de distribuição de habitação pública utilizam procedimentos "daltonianos", e o planejamento da cidade separa seus assuntos espaciais das questões sociais mais amplas de habitação, serviços sociais e relações étnicas. Em Jerusalém, a utilização do planejamento e da regulação do uso do solo como ferramentas territoriais constitui uma abordagem partidária às administrações e aos planejamentos urbanos. Critérios étnicos se sobrepõem aos fatores funcionais na distribuição de benefícios urbanos, tais como permissões para habitação e construção, estradas e serviços comunitários. Johannesburgo exemplifica dois papéis que os planejadores pós-*apartheid* desempenharam ao reconstruir a cidade. Como solucionadores de problemas, ajudaram a ligar sintomas urbanos a causas políticas essenciais, ao reconhecerem que o empoderamento político dos negros e a reestruturação do governo urbano eram pré-requisitos necessários para a criação de políticas

urbanas eficazes. Também se concentraram em *objetivos* equitativos ao tratar dos sintomas urbanos de conflitos raciais do passado em seus esforços para diminuir as disparidades raciais graves nas oportunidades e resultados urbanos.

Os desafios do planejamento urbano na Irlanda do Norte, no Oriente Médio e na África do Sul instruem os criadores de políticas quanto à interação de políticas públicas com reivindicações grupais no ambiente urbano. Lições de planejamento e criação de políticas parecem aplicáveis ao crescente número de cidades multiétnicas americanas que não são polarizadas, mas que, às vezes, se aproximam do ponto de ruptura étnico. A meta comum da administração urbana, tanto nos ambientes urbanos etnicamente polarizados quanto nos não-polarizados, é satisfazer necessidades múltiplas sem sacrificar a alma ou a funcionalidade da vida urbana. Criadores de políticas e planejadores em ambos os tipos de cidades devem tratar das complexas características espaciais, sociopsicológicas e organizacionais de comunidades urbanas potencialmente antagônicas. Devem mostrar-se sensíveis aos ambientes multiétnicos aos quais aplicam suas habilidades e às maneiras como grupos empoderados legitimam e estendem seu poder. Os problemas e os princípios de estruturação de cidades em cidades polarizadas oferecem diretrizes para todos os que lidam com públicos múltiplos e visões étnicas de vida e função urbanas contrastantes.

Eis o que esta pesquisa sugere para os planejadores urbanos americanos a respeito de como tratar eficazmente as reivindicações grupais e culturas múltiplas em nossas cidades.

O planejamento não está imune a ser usado para objetivos de estruturação da cidade que estão fundamentalmente em desacordo com a ética profissional.

O planejamento pode ser usado eficazmente para fins partidários de tal modo que exacerba o conflito étnico, cria condições de instabilidade urbana e, paradoxalmente, constrói a percepção da necessidade de mais partidatismo devido a seus efeitos adversos sobre as relações intergrupais. Em Jerusalém e na Johannesburgo *apartheid*, os planejadores do setor público têm se portado como agentes de seus governos e, mesmo tendo escrúpulos pessoais, fazem o que seu empregador espera que façam. O contexto institucional e organizacional restringe as escolhas do planejador individual e oferece incentivos, tais como segurança no emprego, para a fidelidade constante às metas politicamente embasadas de estruturação da cidade.

O planejamento neutro, "daltônico", embora considerado seguro, não só é inadequado como também difícil de implementar em circunstâncias urbanas de valores e trajetórias grupais diferentes.

O planejamento neutro aplicado em ambientes urbanos de desigualdade estrutural não produz resultados equitativos. O caso de Belfast demonstra que a política urbana que não leva em conta as diferentes necessidades quantitativas e qualitativas de grupos tende a reforçar,

e não a reduzir, as desigualdades urbanas. Os governos devem evitar o comodismo de agir como forasteiros bondosos em relação ao conflito racial e étnico. Quando existem desigualdades de oportunidade urbanas, a equidade não significa replicação de políticas para cada grupo urbano identificável, nem equilíbrio numérico em *outputs* do governo. Significa, sim, que a política deve ser sensível às necessidades exclusivas de cada comunidade e, ao mesmo tempo, ter em mente o bem geral da cidade. Como foi ilustrado pelo caso do planejamento israelense para as áreas palestinas e como foi demonstrado pelas difíceis escolhas enfrentadas pelo planejamento pós-*apartheid* na África do Sul, os planejadores devem estar conscientes de que requisitos uniformes em relação à propriedade da terra ou ao desenvolvimento urbano podem ter efeitos discrepantes em culturas com valores e costumes diferentes.

Planejadores devem buscar uma coexistência viável de grupos étnicos e raciais.

Em cada uma das cidades contenciosas estudadas, as propostas que postulam a eliminação da separação espacial étnica são atacadas como sendo promotoras de uma agenda pró-integração impraticável. No entanto, para que a tolerância entre grupos seja estimulada no ambiente urbano, deveria existir uma abordagem intermediária em tais circunstâncias. A meta da política não deve ser a integração *per se*, mas uma sociedade "porosa" em que a diversidade pode coexistir e em que as comunidades são livres para interagir se assim desejarem. A meta da política urbana

deve ser a acomodação, e não necessariamente a assimilação. Os criadores de políticas urbanas não devem destacar os critérios de cor (e etnicidade), mas avaliá-los para procurar acomodar as necessidades específicas de cada grupo étnico. Em contraposição ao modelo tradicional de assimilação étnica e sua integração residencial implícita, essa abordagem procuraria expandir a escolha de habitação e a diferenciação residencial, para que as diversas preferências e as necessidades individuais pudessem ser satisfeitas. Ao criar esses ambientes urbanos, os planejadores devem atentar para o fato de que, em todas as três cidades estudadas, muros e fronteiras (físicas ou psicológicas) criam uma sensação de segurança, mas também tendem a reforçar "o outro" como uma ameaça.

O planejamento deve incorporar aspectos sociopsicológicos de identidade comunitária em seu repertório profissional. Para membros de um grupo étnico urbano, necessidades psicológicas relativas à viabilidade, identidade grupal e simbolismo cultural podem ser tão importantes quanto necessidades objetivas relativas a solo, habitação e oportunidades econômicas. Isso é ilustrado mais acentuadamente no caso dos protestantes de Belfast, que acham que estão se sacrificando demais nos atuais esforços de pacificação. O planejamento urbano deve incorporar aspectos subjetivos e não-técnicos de identidade comunitária em seu arsenal, até agora direcionado para métodos objetivos e racionais. O planejamento urbano deve, em seus métodos de análise e tomada de decisões, responder explicitamente pela im-

portância da identidade comunitária, da territorialidade e do simbolismo étnicos inseridos na paisagem urbana. Ao mesmo tempo, deve ser capaz de tratar construtivamente a etnicidade da cidade quando essa etnicidade obstrui a funcionalidade da região urbana em relação a saúde pública, abrigo, serviços públicos e oportunidades econômicas. Isso significa que os planejadores da cidade devem não só respeitar a territorialidade étnica onde ela constitui uma fonte saudável de coesão comunitária, como também romper fronteiras territoriais étnicas onde elas impõem grilhões que restringem a funcionalidade e a vitalidade urbanas.

A educação e o treinamento em planejamento devem reaparelhar e reconceitualizar a profissão para que ela possa tratar mais eficazmente as diferenças étnicas/raciais. A educação de estudantes de planejamento e o treinamento de planejadores profissionais já em meio da carreira devem prepará-los para lidar com as questões complexas de planejamento em meio a diferenças étnicas. Nas cidades estudadas, os planejadores israelenses são guiados por imperativos políticos em sua capacidade de reconceitualizar métodos e metas; os de Belfast demonstram uma sensibilidade às diferenças de grupos étnicos, mas ainda não são suficientemente corajosos para demonstrar isso em debates públicos; os de Johannesburgo pós-*apartheid* estão se submetendo a uma auto-reflexão crítica em meio à necessidade de equilibrar mobilização comunitária e regulação governamental. Os planejadores devem ser mais bem preparados quanto a tais

tópicos, conforme a proposição de Friedmann (1996) – segmentação espacial, formas culturalmente específicas de vida urbana, formação de identidade étnica e diferenças interétnicas e inter-raciais. Isso demanda *workshops* nas escolas de planejamento para envolver os estudantes nas análises e planejamentos multidimensionais de bairros étnicos. Estudantes e profissionais devem ser expostos aos rudimentos de análise de impacto étnico, levantamento qualitativo, resolução de conflitos e técnicas de relações comunitárias.

Planejadores devem enfrentar os desafios apresentados pelo multiculturalismo por meio de processos de aprendizado social, não por meio de certeza metodológica. Diante da complexidade multicultural, a profissão de planejamento não deve tentar recuar mediante rigidez profissional, mas empregar processos de interação social com grupos culturais para que seus valores e suas visões sejam incorporados no planejamento da cidade. Os planejadores da Johannesburgo pós-*apartheid* ocupam o ponto mais alto da curva de aprendizado social, porque introduzem aspectos participativos e de desenvolvimento humano à sua tradicional ênfase espacial e reguladora. Os planejadores de Belfast

demonstram experimentação metodológica, mas apenas internamente, enquanto a aceitação de mudanças por parte dos planejadores israelenses depende ainda, infelizmente, de uma redução das tensões políticas.⁹ O planejamento deve procurar compreender o terreno desconhecido de diferenças étnicas/raciais e estabelecer novos métodos que reconheçam a diversidade. Comparado à imparcialidade profissional, esse caminho oferece mais riscos à profissão, mas, ao final, vai lhe proporcionar crescimento, evolução e relevância acentuada neste século.

O planejamento – através das condições espaciais, econômicas e socio-psicológicas que ele cria na paisagem construída – pode desempenhar um papel significativo ao tratar de manifestações locais de atitudes sociais mais amplas relativas a etnicidade e raça. Os planejadores afetam os atributos do sistema urbano – tais como viabilidade de bairros étnicos, oportunidade econômica, integração socioeconômica e simbolismo cultural – de diversas maneiras que podem independentemente produzir ou impedir ambientes de vida multiétnicos mutuamente toleráveis. As políticas urbanas fazem diferença. Elas intensificaram a instabilidade urbana em Jerusalém por

⁹ Mesmo durante períodos de grande tensão política, porém, as interações intergrupais podem continuar, pelo menos no nível dos profissionais. Em março de 2001, entre hostilidades que começaram em novembro de 2000, o autor participou de um *workshop* conjunto de profissionais urbanos israelenses e palestinos que examinava os desafios e as opções futuras para o planejamento de uma Jerusalém de aceitação mútua. O *workshop* de março de 2001, que ocorreu nos Países Baixos, originou-se de um esforço conjunto mais amplo, iniciado em 1995, que contribuiu com apoio técnico às negociações de paz de Camp David em 2000. Cada grupo no *workshop* holandês tinha conexões extra-oficiais com seus respectivos governos, em vez de um patrocínio formal e explícito.

meio da consolidação de uma privação grupal relativa e endureceram a compartimentalização étnica em Belfast, por meio de sua ênfase em suspender e conter conflitos. E, após expor a lógica nada prática do *apartheid* urbano de ontem, as políticas urbanas do futuro de Johannesburg provavelmente desempenharão papéis atuantes no sucesso ou no fracasso da justiça social reparadora. As cidades provavelmente não são a influência principal ou direta no nível de tensão étnica ou racial entre grupos urbanos rivais; no entanto, também não parecem refletir inerte e passivamente processos e atitudes sociais mais amplos. As cidades têm importância, e, pela natureza dos bens urbanos sobre os quais atuam, os planejadores têm influência.

O planejamento tem a capacidade de ligar questões urbanas a problemas sociais básicos. O caso de Johannesburg demonstra como questões urbanas podem ser ligadas a questões sociais mais amplas, à medida que problemas urbanos do dia-a-dia são ligados a questões políticas básicas. Esse potencial para vincular questões urbanas e nacionais também existe em Belfast; lá, os tomadores de decisões precisam deliberar quando devem decretar políticas locais que procuram aumentar de forma assertiva a tolerância intergrupal e quais os meios pelos quais esses esforços podem ser conectados a processos de paz mais amplos.

Essa conexão entre problemas urbanos e nacionais também é evidente nos Estados Unidos. Aqui, há uma percepção

crescente de que os modos como as áreas metropolitanas são estruturadas – inclusive muitos componentes espaciais sujeitos a políticas de planejamento – estão ligados a muitos problemas básicos de nossa sociedade, entre eles, a desigualdade de oportunidade, uma democracia anêmica e polarizada e a ansiedade étnica/racial. A segregação racial e étnica urbana, por exemplo, foi culpada por seus efeitos sociais difusos – por criar uma desigualdade de oportunidade que tem um “efeito debilitante de longo prazo sobre a qualidade da democracia americana” (Altshuler et al., 1999, p. 9), por pôr em perigo o sonho americano de progredir baseado em esforços próprios (Hochschild, 1995) e por constituir “a principal característica organizacional da sociedade americana responsável pela criação da classe inferior urbana” (Massey e Denton, 1993, p. 9). Por meio de ações progressivas de planejamento relativas a habitação, desenvolvimento econômico e comunitário, distribuição de serviços sociais e administração de poluição ambiental, as oportunidades metropolitanas podem ser estruturadas de maneiras mais eqüitativas, para que as sociedades separadas de hoje possam ser conectadas e uma democracia mais saudável e verdadeira possa funcionar. As decisões de planejamento e desenvolvimento nas cidades multiculturais atuais podem estabelecer pontes e elos entre bairros étnicos/raciais ou criar fronteiras e muros simbólicos. As escolhas que fazemos hoje transmitirão às gerações futuras os símbolos emocionais sobre aquilo a que aspiramos esperançosamente ou aceitamos resignadamente.

Agradecimentos

Sou profundamente grato às extraordinárias pessoas que bondosamente me deram acesso à mente e à alma da cidade polarizada – Shalom, Salaam, Peace, Siochain, Vrede, Uxola. Desejo agradecer especificamente a Frederick Boal (Queen's University, Belfast), Arie Shachar (Hebrew University, Jerusalém),

Chris Rogerson (University of the Witwatersrand, Johannesburg), e ao construtor de paz Meron Benvenisti. O projeto não teria sido possível sem o apoio financeiro do United States Institute of Peace e do Social Science Research Council, Near and Middle East Program.

Entrevistas citadas

Belfast

John Hendry — Professor of Town and Regional Planning, Department of Environmental Planning, Queen's University of Belfast.

Dennis McCoy — Central Community Relations Unit, Central Secretariat, Northern Ireland Office.

William McGivern — Regional Director, Belfast, Northern Ireland Housing Executive.

John McPeake — Assistant Director for Strategy, Planning and Research, Northern Ireland Housing Executive.

Bill Morrison — Superintending Planning Officer, Belfast Divisional Office, Town and Country Planning Service, Department of the Environment for Northern Ireland.

Gerry Mulligan — Central Statistics and Research Branch, Department of the Environment for Northern Ireland.

Bill Neill — Professor of Town Planning, Department of Environmental Planning, Queen's University; Head of Royal Town Planning Institute, Northern Ireland.

Ronnie Spence — Permanent Secretary, Department of the Environment for Northern Ireland.

Ken Sterrett — Town and Country Planning Services, Department of the Environment for Northern Ireland.

Paul Sweeney — Advisor, Department of the Environment for Northern Ireland.

George Worthington — Head, Belfast Divisional Office, Town and Country Planning Service, Department of the Environment for Northern Ireland.

Jerusalém

Elinoar Barzacchi — City Engineer, Municipality of Jerusalem (1989-1994); Codirector, Steering Committee, Metropolitan Jerusalem Plan; Professor of Architecture, Tel Aviv University.

Uri Ben-Asher — District Planner, Jerusalem District, Ministry of the Interior.

Meron Benvenisti — Author; former City Councilman and Deputy Mayor, Municipality of Jerusalem; Director, West Bank Data Project.

Yehonathan Golani — Director, Planning Administration, Ministry of Interior.

Benjamin Hyman — Director, Department of Local Planning, Ministry of the Interior, Israel.

Jan de Jong — Planning consultant, St. Yves Legal Resource and Development Center, Jerusalem.

Sarah Kaminker — Chairperson, Jerusalem Information Center; former urban planner, Municipality of Jerusalem.

Israel Kimhi — Jerusalem Institute of Israel Studies; city planner, Municipality of Jerusalem (1963-1986).

Ibrahim Matar — Deputy Director, American Near East Refugee Aid, Jerusalem.

Adam Mazor — Co-author, Metropolitan Jerusalem Master and Development Plan; Professor of Urban Planning,

Technion Institute; Principal, Urban Institute Ltd. (Tel Aviv).

Shlomo Moshkovits — Director, Central Planning Department, Civil Administration for Judea and Samaria, Beit El, West Bank.

Nira Sidi — Director, Urban Planning Policy, Municipality of Jerusalem.

Khalil Tufakji — Geographer, Arab Studies Society; member, Palestinian-Israeli Security Committee.

Johannesburgo

Lawrence Boya — Chief Director, Development Planning, Department of Development Planning, Environment, and Works, Gauteng Provincial Government.

Jane Eagle — Planner, Strategic Issues Division, City Planning Department, Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council.

Jan Erasmus — Acting Deputy Director, Regional Land Use, Johannesburg Administration, Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council.

Morag Gilbert — Deputy Director, Strategic Issues Division, City Planning Department, Johannesburg Administration.

Tim Hart — Urban geographer, SRK Engineers, Johannesburg.

Ivan Kadungure — Reconstruction and Development Programme Support Unit,

Office of the Chief Executive; town planner, Soweto Administration, Johannesburg Transitional Metropolitan Council.

Alida Kotzee — Town and Regional Planner, Planning Services Directorate, Department of Development Planning, Environment, and Works, Gauteng Provincial Government.

Themba Maluleke — Project Manager, Katorus, Department of Local Government and Housing, Gauteng Provincial Government.

Tshipso Mashinini — Deputy Director, Urbanization Department, Johannesburg

Administration, Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council.

John Muller — Professor and Head, Department of Town and Regional Planning, University of the Witwatersrand, Johannesburg.

Monty Narsoo — Director of Housing, Department of Local Government and Housing, Gauteng Provincial Government.

Paul Waanders — Chief Director, Planning Services, Department of Development Planning, Environment and Works, Gauteng Provincial Government.

Referências

ALEXANDER, E.; ALTERMAN, R.; LAW-YONE, H. Evaluating plan implementation: the national statutory planning system in Israel. *Progress in Planning*, 20(2), p. 99-172, 1983.

ALTSHULER, A. et al. (Ed.). *Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Washington, DC: National Academy Press, 1999.

AMERICAN PLANNING ASSOCIATION. *A Planners' Forum – Social Equity and Economic Development in Planning*. Chicago: APA, 1992.

_____. *Planning and Community Equity*. Chicago: APA, 1994.

AMIRAV, M. *Israel's Policy in Jerusalem Since 1967*. Center on Conflict and Negotiation: Stanford University, 1992. (Working Paper Series No. 102).

BAUM, H. Ethical behavior is extraordinary behavior; It's the same as all other behavior – a case study in community planning. *Journal of the American Planning Association*, 64, p. 411-423, 1998.

_____. Culture matters – but it shouldn't matter too much. In: BURAYIDI, M. (Ed.). *Urban Planning in a Multicultural Society*. Westport, CT: Praeger, 1999.

BEAUREGARD, R. Neither embedded or embodied: critical pragmatism and iden-

- tity politics. In: BURAYIDI, M. (Ed.). *Urban Planning in a Multicultural Society*. Westport, CT: Praeger, 1999.
- BENVENISTI, M. *Conflicts and Contradictions*. New York: Villard Books, 1986.
- _____. *Intimate Enemies: Jews and Arabs in a Shared Land*. Berkeley: University of California Press, 1995.
- _____. *City of Stone: The Hidden History of Jerusalem*. Berkeley: University of California Press, 1996.
- BOAL, F. Belfast: Hindsight on foresight – planning in an unstable environment. In: DOHERTY, P. (Ed.). *Geographical Perspectives on the Belfast Region*. Newtownabbey, NI: Geographical Society of Ireland, 1990.
- _____. Belfast: a city on edge. In: CLOUT, H. (Ed.). *Europe's Cities in the Late Twentieth Century*. Amsterdam: Royal Dutch Geographical Society, 1994.
- BOAL, F.; DOUGLAS, J. N. (Ed.). *Integration and Division: Geographical Perspectives on the Northern Ireland Problem*. London: Academic Press, 1982.
- BOLLENS, S. *Urban Peace-building in Divided Societies: Belfast and Johannesburg*. Boulder, CO: Westview Press, 1999.
- _____. *On Narrow Ground: Urban Policy and Conflict in Jerusalem and Belfast*. Albany: State University of New York Press, 2000.
- B'TSELEM. *A Policy of Discrimination: Land Expropriation, Planning, and Building in East Jerusalem*. Jerusalem: B'Tselem, 1995.
- BUILDING DESIGN PARTNERSHIP. *Belfast Urban Area Plan*. Belfast: Building Design Partnership, 1969.
- BURAYIDI, M. (Ed.). *Urban Planning in a Multicultural Society*. Westport, CT: Praeger, 1999.
- CENTRAL STATISTICAL SERVICE. *South African Statistics 1991*. Pretoria: Central Statistical Service, 1992.
- CENTRAL WITWATERSRAND METROPOLITAN CHAMBER. *An Interim Strategic Framework for the Central Witwatersrand. Document 2: Policy Approaches*. Johannesburg: Author, 1993.
- CHRISTOPHER, A. *The Atlas of Apartheid*. London: Routledge, 1994.
- CUMMINGS, S. *Left Behind in Rosedale: Race Relations and the Collapse of Community Institutions*. Boulder, CO: Westview Press, 1998.
- DAVIES, R. The spatial formation of the South African city. *GeoJournal, Supplementary Issue, 2*, p. 59-72, 1981.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT FOR NORTHERN IRELAND. *Northern Ireland: Regional Physical Development Strategy 1975-95*. Belfast: Her Majesty's Stationery Office, 1977.
- _____. *Pre-inquiry Response to*

- CTA's *Objections to the Draft BUAP*. Belfast: Her Majesty's Stationery Office, 1988.
- _____. *Belfast Urban Area Plan 2001: Adoption Statement*. Belfast: Her Majesty's Stationery Office, 1989.
- _____. *Belfast Urban Area Plan 2001*. Belfast: Her Majesty's Stationery Office, 1990.
- DOUGLAS, J. N.; BOAL, F. The Northern Ireland problem. In: BOAL, F.; DOUGLAS, J. N. (Ed.). *Integration and Division: Geographical Perspectives on the Northern Ireland Problem*. London: Academic Press, 1982.
- ELON, A. *Jerusalem: City of Mirrors*. Boston: Little, Brown and Company, 1989.
- FORESTER, J. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- FRIEDMANN, J. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.
- _____. The core curriculum in planning revisited. *Journal of Planning Education and Research*, 15(2), p. 89-104, 1996.
- FRIEDMANN, J.; KUESTER, C. Planning education for the late twentieth century: an initial inquiry. *Journal of Planning Education and Research*, 14(1), p. 55-64, 1994.
- FRIEDMANN, J.; LEHRER, U. A. Urban policy responses to foreign in-migration: The case of Frankfurt-am-Main. *Journal of the American Planning Association*, 63, p. 61-78, 1997.
- GAUTENG PROVINCIAL GOVERNMENT. *Progress Report: Implementation of Housing Investment Plan, Hostels Re-development Programme, Flashpoints and RDP*. Pretoria: Gauteng Provincial Government, 27 July 1995.
- GILLETTE JR., H. *Between Justice and Beauty: Race, Planning, and the Failure of Urban Policy in Washington, D.C.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
- GOLDSMITH, W.; BLAKELY, E. *Separate Societies: Poverty and Inequality in U.S. Cities*. Philadelphia: Temple University Press, 1992.
- GREATER JOHANNESBURG METROPOLITAN COUNCIL. *Greater Johannesburg Metropolitan Council Integrated Metropolitan Development Plan, 1997/98*. Johannesburg: Greater Johannesburg Metropolitan Council, 1998.
- HADFIELD, B. The Northern Ireland Constitution. In: Hadfield, B. (Ed.). *Northern Ireland: Politics and Constitution*. Buckingham, UK: Open University Press, 1992.
- HARTMAN, C. On poverty and racism, we have had little to say. *Journal of the American Planning Association*, 60, p. 158-159, 1994.
- HILL, M. Urban and regional planning in Israel. In: BILSKI, R. (Ed.). *Can Planning*

- Replace Politics? The Israeli Experience.* The Hague: Martinus Nijhoff., 1980.
- HOCH, C. Racism and planning. *Journal of the American Planning Association*, 59, p. 451-460, 1993.
- HOCHSCHILD, J. *Facing Up to the American Dream: Race, Class, and the Soul of the Nation.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- JUDD, D.; SWANSTROM, T. *City Politics: Private Power and Public Policy.* 3. ed. New York: Longman, 2002.
- KAMINKER, S. East Jerusalem: a case study in political planning. *Palestine-Israel Journal*, 2(2), p. 59-66, 1995.
- KRUMHOLZ, N.; CLAVEL, P. *Reinventing Cities: Equity Planners Tell their Stories.* Philadelphia: Temple University Press, 1994.
- KRUMHOLZ, N.; FORESTER, J. *Making Equity Planning Work: Leadership in the Public Sector.* Philadelphia: Temple University Press, 1990.
- LOUKAITOU-SIDERIS, A. Urban form and social context: cultural differentiation in the uses of urban parks. *Journal of Planning Education and Research*, 14(2), p. 89-102, 1995.
- LUSTICK, I. Stability in deeply divided societies: consociationalisation vs. control. *World Politics*, 31, p. 325-344, 1979.
- MABIN, A. Comprehensive segregation: the origins of the Group Areas Act and its planning apparatus. *Journal of Southern African Studies*, 18(2), p. 405-429, 1992.
- MABIN, A.; HUNTER, R. Report of the review of conditions and trends affecting development in the PWV (Final report). 1993. (Unpublished manuscript).
- MARCUSE, P. Not chaos, but walls: post-modernism and the partitioned city. In: WATSON, S.; GIBSON, K. (Ed.). *Postmodern Cities and Spaces.* Cambridge, MA: Blackwell, 1995.
- MASSEY, D.; DENTON, N. *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.
- MATTHEW, Sir R. H. *Belfast Regional Survey and Plan 1962.* Belfast: Her Majesty's Stationery Office, 1964.
- MIER, R. Some observations on race in planning. *Journal of the American Planning Association*, 60, p. 235-240, 1994.
- MORLEY, D.; SHACHAR, A. Epilogue: reflections by planners on planning. In: MORLEY, D.; SHACHAR, A. (Ed.). *Planning in turbulence.* Jerusalem: Magnes Press, Hebrew University, 1986.
- MUNICIPALITY OF JERUSALEM. East Jerusalem: conflicts and dilemmas – urban coping in the east of the city. Apr. 1994. (Unpublished manuscript).
- _____. *Statistical Yearbook 1996.* Jerusalem: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 1997.

- MURTAGH, B. *Ethnic Space and the Challenge to Land Use Planning: A Study of Belfast's Peace Lines*. Jordanstown, NI: Centre for Policy Research, University of Ulster, 1994.
- NORDLINGER, E. *Conflict Regulation in Divided Societies*. Boston: Center for International Affairs, Harvard University, 1972.
- NORTHERN IRELAND HOUSING EXECUTIVE. *Coping with Conflict: Violence and Urban Renewal in Belfast*. Belfast: Northern Ireland Housing Executive, 1988.
- NORTHERN IRELAND REGISTRAR GENERAL. *Census of Population 1991: Belfast Urban Area Report*. Belfast: Her Majesty's Stationery Office, 1992.
- PALESTINIAN CENTRAL BUREAU OF STATISTICS. *Palestinian Population, Housing and Establishment census - 1997*. Disponível em: <<http://www.pcbs.org>>, 1998.
- PARNELL, S.; MABIN, A. Rethinking urban South Africa. *Journal of Southern African Studies*, 21(1), p. 39-61, 1995.
- PARNELL, S.; PIRIE, G. Johannesburg. In: LEMON, A. (Ed.). *Homes Apart: South Africa's Segregated Cities*. Bloomington: University of Indiana Press, 1991.
- PEACE NOW. *Settlement Watch - Report no. 9*. Disponível em: <http://www.peace_now.org>, 1997.
- PINEL, S. Social impact assessment sensitizes planning. In: AMERICAN PLANNING ASSOCIATION. *Planning and Community Equity*. Chicago: American Planning Association, 1994.
- PLANNING ACCREDITATION BOARD. *The Accreditation Document: Criteria and Procedures of the Planning Accreditation Board*. Des Moines, IA: Planning Accreditation Board, 2001.
- QADEER, M. Pluralistic planning for multicultural cities: the Canadian practice. *Journal of the American Planning Association*, 63, p. 481-494, 1997.
- ROMANN, M.; WEINGROD, A. *Living Together Separately: Arabs and Jews in Contemporary Jerusalem*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- ROTHMAN, J. *From Confrontation to Cooperation: Resolving Ethnic and Regional Conflict*. Newbury Park, CA: Sage, 1992.
- SACK, R. Territorial bases for power. In: BURNETT, A.; TAYLOR, P. (Ed.). *Political Studies from Spatial Perspectives*. New York: John Wiley, 1981.
- SANDERCOCK, L. *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*. Chichester, UK: John Wiley and Sons, 1998.
- SEN, S. Some thoughts on incorporating multiculturalism in urban design education. In: BURAYIDI, M. (Ed.). *Urban Planning in a Multicultural Society*. Westport, CT: Praeger, 1999.
- SENNETT, R. The spaces of democracy. In: BEAUREGARD, R.; BODY-GENDROT, S. (Ed.). *The Urban Moment: Cosmopolis*

tan Essays on the Late 20th-century City. Thousand Oaks, CA: Sage, 1999.

SOUTH AFRICAN TOWNSHIP ANNUAL. Johannesburg: IR Information Surveys. 1993.

SUGRUE, T. *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.

THOMAS, H.; KRISHNARAYAN, V. "Race", disadvantage, and policy processes in British planning. *Environment and Planning A*, 26(12), p. 1891-1910, 1994.

THOMAS, J. Planning history and the Black urban experience: linkages and contemporary implications. *Journal of Planning Education and Research*, 14(1), p. 1-11, 1994.

_____. Educating planners: unified diversity for social action. *Journal of*

Planning Education and Research, 15(3), p. 171-182, 1996.

_____. *Redevelopment and Race: Planning a Finer City in Postwar Detroit*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

UNITED CHURCH OF CHRIST COMMISSION FOR RACIAL JUSTICE. *Toxic Wastes and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socio-economic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites*. New York: United Church of Christ, 1987.

YIFTACHEL, O. The dark side of modernism: planning as control of an ethnic minority. In: WATSON, S.; GIBSON, K. (Ed.). *Postmodern Cities and Spaces*. Cambridge, MA: Blackwell, 1995.

_____. Planning and social control: exploring the dark side. *Journal of Planning Literature*, 12(4), p. 395-406, 1998.

Resumo

Cidades no mundo inteiro estão enfrentando uma crescente diversidade étnica e racial que contesta o modelo tradicional de intervenção de planejamento urbano centrado em diferenças individuais e não grupais. Este artigo examina o planejamento urbano em três ambientes etnicamente polarizados – Belfast, Jerusalém e Johannesburgo –, para averiguar como planejadores lidam com questões complexas e emocionais de

Abstract

Cities across the world are confronted by a growing ethnic and racial diversity that challenges the traditional model of urban planning intervention focused on individual, not group, differences. This article examines urban planning in three ethnically polarized settings – Belfast, Jerusalem, and Johannesburg – to ascertain how planners treat complex and emotional issues of ethnic identity and group-based claims. Four models of

identidade étnica e reivindicações grupais. Quatro modelos de intervenção de planejamento – neutro, partidário, equitativo e resolutivo – são examinados a partir de entrevistas com mais de 100 planejadores e funcionários encarregados de programas de ação. O artigo esboça as implicações significativas desses casos em termos de limitações e contribuições potenciais ao planejamento urbano americano para acomodar eficazmente diferenças étnicas e culturais.

Palavras-chave: conflito urbano; identidade étnica; raça.

planning intervention – neutral, partisan, equity, and resolver – are examined through interviews with over 100 planners and policy officials. The article outlines the significant implications of these cases in terms of the limitations and potential contributions of American urban planning to effectively accommodate ethnic and cultural differences.

Keywords: urban conflict; ethnical identity; race.

Scott A. Bollens é professor de planejamento urbano e regional no Departamento de Planejamento, Política e Projeto da Universidade da Califórnia, Irvine (EUA). PhD pela Universidade da Carolina do Norte em Chapel Hill (EUA), sua pesquisa envolve etnicidade e políticas públicas, regionalismo e planejamento inter-governamental.

Além de rótulos: planejamento pragmático em conflitos de turismo ambiental com várias partes interessadas

Tazim B. Jamal, Stanley M. Stein e Thomas L. Harper

Ao ingressarmos no século XXI, as estatísticas da World Tourism Organization revelam um forte crescimento do turismo, com mais de 600 milhões de viagens turísticas internacionais em 2000, um aumento sobre os 443 milhões de 1990. Uma das várias formas de turismo que atraem a preferência dos consumidores modernos e dos empresários do turismo é a do turismo baseado na natureza e no divertimento (por exemplo, ecoturismo). Ele persistentemente penetra nas regiões remotas do mundo inteiro, ao mesmo tempo que o crescimento não dá sinais de arrefecimento nas paisagens icônicas como as dos Parque Nacional de Yellowstone (EUA) e Parque Nacional de Banff (Canadá). Os planejadores e os administradores desses parques nacionais e de outras áreas protegidas enfrentam crescentes desafios para administrar a popularidade dessas áreas naturais como destinos turísticos

e garantir sua integridade ecológica. Essas são áreas complexas onde o planejamento freqüentemente é uma atividade política contestada que envolve várias partes interessadas interdependentes e diversos interesses e valores possivelmente divergentes em relação ao ambiente natural. Como demonstram o planejamento ambiental e a literatura sobre o planejamento do turismo, os temas variam do desenvolvimento (turismo) sustentável e da participação do público nas decisões sobre o ambiente (Getz e Jamal, 1994; Murphy, 1985; Stabler, 1997; Tonn, English e Travis, 2000) à administração do impacto e do crescimento, ao planejamento e à avaliação de riscos (por exemplo, Gill e Williams, 1994; O'Brien, 2000; Palerm, 2000; Weston, 2000). Todavia, a participação do público pode variar de gestos perfunctórios a um envolvimento genuíno dos moradores da área (Arnstein, 1969; Hughes, 1995), e o desenvolvi-

mento de mecanismos eficazes para o envolvimento de partes interessadas permanece uma questão relevante seja para a prática ou para as pesquisas. O aumento do pluralismo de grupos de interesse, assim como um maior reconhecimento da interdependência de partes interessadas, dos conflitos e das diferenças de valores no desenvolvimento sustentável de domínios de ecologia humana, tudo isso contribui para a consolidação desse foco em um envolvimento dos setores públicos e privados no turismo e nas decisões sobre o meio ambiente. Conseqüentemente, os processos para obter consenso entre vários grupos estão sendo cada vez mais utilizados em negociações sobre conflitos decorrentes de recursos naturais. Os pesquisadores, os planejadores e os profissionais já começaram a procurar soluções para questões referentes a esses processos, tais como a representação das partes interessadas, a negociação, a estruturação e o *design* institucional (cf. Cormick et al., 1996; Innes et al., 1994; Westley, 1995; Healey, 1997).

Embora os planejamentos baseados na comunidade (*community based planning*) e os planejamentos centrados nas partes interessadas (*stakeholder-centered planning*) sejam apoiados por muitos administradores de recursos naturais (por exemplo, a agência federal do Canadá, a Parks Canadá, possui políticas de envolvimento público adequadas), os processos específicos por meio dos quais as decisões estratégicas são adotadas e implementadas em tais colaborações não são, em geral, bem compreendidas, nem o são, tampouco, as hipóteses filosóficas

que respaldam as estruturas de planejamento utilizadas. Neste artigo, analisamos os temas filosóficos relacionados aos processos que dizem respeito ao planejamento baseado nas partes interessadas e na busca por soluções de conflitos nos pontos turísticos localizados em parques nacionais. Nosso objetivo é triplo:

1. defender a abordagem neopragmática aos processos de planejamento em terras caracterizadas por conflitos históricos entre as diversas partes interessadas. Nossa abordagem neopragmática (ver a seguir) acompanha os proponentes do pragmatismo contemporâneos, tais como Richard Bernstein (1992) e Richard Rorty (cf. Menand, 1997) e aproveita também alguns conceitos primordiais de John Rawls (1985, 1993);
2. ilustrar de forma concreta os argumentos teóricos e filosóficos para essa abordagem com uma pesquisa da Banff-Bow Valley Round Table (BBVRT), um processo multissetorial iniciado para procurar resolver conflitos de desenvolvimento, ecológicos e de uso envolvendo vários grupos de partes interessadas em um ponto de destino do turismo internacional, o World Heritage Site do Banff National Park, Canadá; e
3. incentivar implicações de ordem prática à abordagem neopragmática, para lidar com conflitos relacionados ao desenvolvimento do turismo e ao planejamento estratégico em áreas protegidas.

Como foi discutido por Stein e Harper (1998), o neopragmatismo é uma resposta alternativa ao universalismo do modernismo e ao relativismo do pós-modernismo. Ele tenta preservar as virtudes da racionalidade, da verdade e dos valores objetivos do Iluminismo, mas os fundamenta na situação e no contexto específico de modo que as histórias e as vozes dos grupos não dominantes possam ser ouvidas e eles possam participar de um diálogo aberto e das tomadas de decisão. Ele recusa fundamentações *a priori*, é antiessencialista e não-dualista (no sentido da compreensão de distinções como fins em um *continuum* e não como dicotomias absolutas). O neopragmatismo utiliza a ciência como uma fonte legítima de autoridade, mas evita a tendência dos pragmatistas deweyanos de se apoiarem indiscriminadamente na ciência como autoridade principal.

Essa perspectiva também adota uma abordagem muito menos estruturada ao planejamento e às tomadas de decisão do que a defendida por muitas abordagens de planejamento convencionais, tais como o modelo de planejamento racional abrangente (*rational comprehensive planning model*) e as abordagens formais de planejamento estratégico (por exemplo, Ansoff, 1988). A abordagem ao planejamento se apóia nas técnicas muitas vezes citadas como planejamento comunicativo – por exemplo, o planejamento progressivo de Forester (1989), a obtenção de consenso de Innes et al. (1994) e o planejamento colaborativo de Healey (1997) –, mas procura fornecer uma base teórica mais ampla. Sugere também certos requintes práticos para o estabeleci-

mento de consenso ou para os processos de tomadas de decisão em reuniões.

Principalmente quando se trata de buscar soluções para conflitos relacionados ao turismo ambiental em locais como, por exemplo, o Parque Nacional de Banff, argumentamos que a busca por acordos sobre definições ou sobre princípios gerais abstratos não deveria ser o ponto de partida da discussão, porque a atenção pode concentrar-se nas diferenças históricas e, por conseguinte, imobilizar as pessoas em campos opostos. Ela também é contraprodutiva porque cria uma abordagem de planejamento hierárquica na qual as ações e as políticas de desenvolvimento são limitadas por definições abrangentes e princípios abstratos; o diálogo e o aprendizado conjunto entre os participantes poderão produzir resultados melhores se eles não estiverem confinados por tais hierarquias. Uma abordagem neopragmática sugere que, em vez de serem determinadas no início, as definições de conceitos cruciais deveriam emergir por meio do diálogo e do compartilhamento de informações durante o processo e que descrições específicas deveriam substituir termos peculiares que podem ser polêmicos ou problemáticos. A tomada de decisão é similarmente pragmática, as discussões são direcionadas para a procura e o desenvolvimento conjunto de ações e/ou políticas específicas para determinados temas sobre os quais há um certo entendimento. Como tais, os debates filosóficos e metafísicos desempenham um papel insignificante ou quase nulo nesse processo de planejamento mais flexível e não-hierárquico.

Este artigo oferece apoio teórico e empírico para essa abordagem neopragmática ao planejamento colaborativo e à resolução de conflitos. Na próxima seção, forneceremos uma breve visão geral do planejamento de turismo colaborativo, seguido de um curto relato do contexto do conflito do Parque Nacional de Banff (Canadá) e do estudo de caso BBVRT. Uma conceitualização teó-

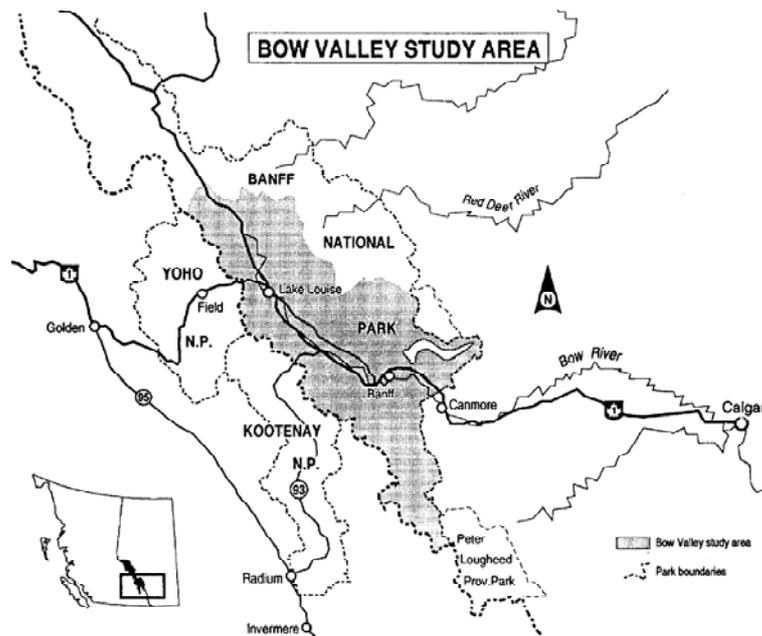
rica da “rotulação” e dos problemas relacionados às categorias é então apresentada na seção subsequente e ilustrada por exemplos obtidos na pesquisa conduzida no BBVRT. As recomendações de procedimentos, as implicações para o planejamento de várias partes interessadas e os processos colaborativos são apresentados na seção final.

Planejamento colaborativo em pontos de destino ambientais

Em um trabalho seminal, Gray (1989) caracteriza a colaboração como um processo flexível e dinâmico que envolve diversas partes interessadas em tomadas de decisão conjuntas para tratar de assuntos no campo do problema. Uma parte interessada é definida aqui como “qualquer pessoa ou grupo que possa afetar ou esteja afetado pelo êxito de uma ação realizada por uma organização” (Freeman, 1984, p. 52). As abordagens colaborativas concentradas nas partes interessadas são utilizadas por pesquisadores de diversas organizações, tais como Gray (1989), Roberts e Bradley (1991), Huxham (1996a, 1996b), e Phillips, Lawrence e Hardy (2000). Tais processos geralmente se baseiam na busca por pontos comuns ou consenso sobre planos, políticas e ações, e utilizam técnicas como a elaboração de visões de futuro estratégicas (Mintzberg, 1994; Weisbord et al., 1992). As negociações e as colaborações entre grupos foram iniciadas em várias escalas, inclusive as globais e as nacionais, e, recentemente, foram aprovadas na administração de terras

públicas e de recursos naturais (Pasquero, 1991; Susskind, 1994; Daniels e Walker, 1996; Selin e Beason, 1991). Nos últimos dez anos, no Canadá, as políticas e os mecanismos para o envolvimento público na gestão dos recursos naturais – e nos conflitos relacionados ao turismo – tornaram-se cada vez mais populares, inclusive com audiências públicas e mesas-redondas com a participação de várias partes interessadas (Richardson, Sherman e Gismond, 1993; Cormick et al., 1996; Driscoll, 1993). Essa evolução corre paralela às pressões por desenvolvimento e visitação em áreas protegidas, como, por exemplo, o Parque Nacional de Banff, no Canadá, e alimenta a controvérsia sobre o uso e a administração dos parques nacionais.

Em “Canadian Pacific’s Rockies”, Bella (1987) relatou as tensões nos parques nacionais do Canadá, onde as empresas do setor ferroviário tinham a primeira opção na escolha por locais para empreendimentos comerciais dentro do Parque Nacional de Banff (ver Figura 1)

Figura 1: Mapa de localização: Parque Nacional de Banff e área de estudo de caso.

e em todos os outros parques nacionais. As lutas conservacionistas que levaram ao National Parks Act na década de 1930 incluíram, no decreto, a declaração de que os parques deveriam permanecer “intactos para as gerações futuras”. No entanto, os conservacionistas não arguíram “exclusivamente sobre o valor intrínseco da paisagem”, mas “utilizaram um argumento econômico para neutralizar um outro” e insistiram no potencial de turismo da belíssima paisagem, de forma que o novo decreto “fortaleceu um sistema e uma filosofia de parques lucrativos” (ibid., p. 58). Essa história repleta de vicissitudes dos parques nacionais do Canadá se reflete no conflito entre o desenvolvimento e a preservação

do Parque Nacional de Banff até hoje. Nas palavras de um ativo grupo ambiental no parque (também presente como grupo participante do BBVRT), “o debate não é sobre manter as pessoas fora do parque. Ele é sobre a ganância que visa destruir o mais bonito símbolo da herança silvestre do Canadá”¹. Os planejadores e os administradores de parques estão muito vulneráveis, presos entre as necessidades ecológicas dos parques, entre a necessidade política de fornecer receitas para os cofres do governo e entre as necessidades dos turistas, dos adeptos das recreações, dos empresários e das outras pessoas envolvidas com o “sistema de geração de turismo” (Britton, 1991). A necessidade de novas formas

¹ W. Francis, representante da divisão de Alberta da Canadian Parks and Wilderness Society. Carta ao editor, *Banff Crag and Canyon*, p. 15. Apud Hanson (1996, p. 11).

de governar os parques nacionais e de administrar conflitos em pontos de destino tão complexos propiciou os processos de planejamento centrados em partes interessadas, como, por exemplo, a Banff-Bow Valley Round Table, descrita a seguir.

Resolvendo conflitos no Parque Nacional de Banff, no Canadá

Em 1950, cerca de 459 mil pessoas visitaram o Parque Nacional de Banff. Tendo como base as atuais taxas de crescimento (Banff-Bow Valley Round Table, 1996), no ano 2020, segundo as projeções, serão cerca de 19 milhões de visitantes. Mesmo que a taxa de crescimento fosse de apenas 3%, o número de visitantes no parque poderia exceder 10 milhões na mesma época, o dobro do número da visitação atual (*ibid.*, p. 53). Nesse ponto de destino do turismo internacional, área considerada Patrimônio Mundial da Humanidade pela Unesco, está a cidade de Banff (população de 7.600 habitantes), cujo crescimento contínuo como um centro de serviços e de destino dentro do parque afeta muito a sensível *morena*² e os sistemas naturais dentro do estreito vale do rio Bow. Em 1995, os visitantes gastaram (60% dos visitantes moram no condado de Calgary) cerca de \$ 709 milhões no parque. Enquanto isso, a Parks Canada (a agência federal responsável pela administração dos parques nacionais do país) enfrentou cortes no orçamento que a obrigaram a buscar alternativas para obtenção de receitas, tais como taxas mais

altas, políticas de cobrança ao usuário e envolvimento do setor privado no fornecimento de vários serviços. Não é surpresa ouvir um dos defensores do ambiente dizer com uma certa frustração que os administradores do parque estão “deprimidos” com a racionalização do sistema dos parques e com a pressão para que ele se torne cada vez mais eficiente e economicamente sustentável.

Impulsionado pelo longo e eterno conflito entre uso e desenvolvimento no Parque Nacional de Banff, assim como pela desconfiança em relação aos administradores do parque, o Banff-Bow Valley Study (BBVS) foi iniciado pelo (então) ministro do Patrimônio canadense, Michel Dupuy, em março de 1994. A força tarefa do BBVS foi anunciada pelo ministro em 5 de julho de 1994 e recebeu a incumbência de conduzir uma análise abrangente dos temas ambientais, econômicos e sociais na bacia do rio Bow dentro do parque. Essa análise deveria culminar com um conjunto de estratégias para a administração, a longo prazo, do vale Banff-Bow e visaria “proteger a integridade ambiental e a vitalidade social e econômica do vale Banff-Bow para as gerações futuras” (boletim do BBVS, 1 maio 1995, p. 2).

A força tarefa estabeleceu uma mesa-redonda composta por várias partes interessadas como um dos mecanismos essenciais para introduzir dados públicos em um relatório que se basearia em um processo de diálogo e tomada de decisão consensual. Após os princi-

² Depósito de fragmentos de rochas transportado pelas geleiras. N. da T.

pais grupos interessados terem sido identificados, eles se reuniram com o responsável por cada interesse setorial (ver Quadro 1). Um mediador foi nomeado, os regulamentos básicos foram estabelecidos e as declarações de interesse para cada setor foram elaboradas. Uma tarefa inicial da mesa-redonda foi

ajudar a força tarefa na elaboração de uma visão de futuro para o vale Banff-Bow. Esse se tornou o principal item da agenda entre maio (quando o plano do trabalho foi compilado) e dezembro de 1995. Entre os produtos finais, havia uma visão de futuro básica, temas-chave, princípios e valores.

Quadro 1: Linhas gerais do estudo e do processo de negociação para o Vale Banff-Bow.

<p>Processo/localização: Vale Banff-Bow (no Parque Nacional Banff).</p> <p>Nome: Estudo da Mesa-Redonda Banff-Bow.</p> <p>Representação: Quatorze setores de interesse (originalmente) e apenas um observador governamental da província de Alberta; entre os setores estão incluídos negociantes locais e do setor de turismo, grupos ambientais (locais e nacionais), diversos grupos de usuários dos parques, o governo municipal, representantes do governo federal (incluindo o parque nacional), grupos ligados a interesses sociais e culturais da comunidade local (Banff) assim como habitantes indígenas originários da área (que abandonaram o processo em seu início, reduzindo os setores representados a doze).</p> <p>Tempo de duração: O estudo começou em junho de 1994; os encontros da mesa-redonda se realizaram entre fevereiro de 1994 e março de 1994; o relatório final da força-tarefa foi submetido no final do verão de 1996.</p> <p>Estrutura: Formal – concordância nos processos e procedimentos (regras básicas, por todos acordadas no início).</p> <p>Mobilizador: Ministro do Patrimônio canadense.</p> <p>Participação do público: Fórum público durante os encontros da mesa-redonda; encontros públicos; pesquisa relativa à elaboração de uma visão de futuro.</p> <p>Produto: Elaboração de uma visão de futuro para o Vale Banff-Bow, Relatório sobre o estado atual do Vale, Relatório Sumário da Mesa-Redonda (março de 1996) e assim por diante; relatório final da força-tarefa divulgado ao público em outubro de 1996.</p>
--

Com base nas discussões dos encontros de julho, agosto e setembro os grupos participantes identificaram quatro temas de negociação primordiais. Contudo, em razão das limitações do tempo, eles concordaram em trabalhar basicamente nos dois primeiros, isto é, (1) a integridade ecológica e (2) o uso apropriado. A negociação sobre esses dois temas começou nas reuniões de setembro e outubro e continuou até o final

de março de 1996 (juntamente com outros itens da agenda). A redação da declaração referente à visão de futuro continuou a consumir o tempo da mesa-redonda até o final das reuniões de dezembro. Um relatório que resumia o trabalho da mesa-redonda foi ratificado pelos setores e usado na preparação do relatório da força tarefa para o ministro. Esse relatório foi divulgado, para o público, pelo atual ministro do Patrimônio

canadense em um evento para a mídia realizado em Banff no dia 7 de outubro de 1996. O Quadro 1 resume o estudo total e o processo da mesa-redonda.

O estudo de caso e a posição teórica apresentada nas seções seguintes aproveitam a pesquisa de Jamal (1997), que abrangeu a duração do processo do BBVRT, inclusive a divulgação do relatório final do estudo para o público em outubro de 1996 e as reuniões públicas no início de 1997. A coleta de dados e a análise se basearam (1) em entrevistas minuciosas com cerca de doze participantes do BBVRT (durante e após o processo) e a utilização de amostragem intencional para assegurar que um leque mais amplo de interesses e de preocupações fosse incluído na pesquisa; (2) na observação participante das reuniões do BBVRT (como voluntário no setor de usuários do parque); (3) no comparecimento às reuniões públicas relacionadas a ambos os processos; e (4) no exame de documentos relativos a essa iniciativa.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente, basicamente no campo, em-

bora algumas tenham sido realizadas por telefone. Um formato de entrevista semi-estruturada e sem fins específicos permitiu uma investigação minuciosa (1) do processo de congregação de partes interessadas como participantes; (2) da elaboração de visões de futuro, da negociação e do processo para obtenção de consenso nas tomadas de decisão; e (3) do que significa ser um participante nesse estudo e na mesa-redonda, isto é, de como se organiza o cotidiano de um participante do processo do BBVRT e de uma comunidade mais ampla, assim como dos significados vinculados à participação nesse contexto. O principal foco da abordagem interpretativa nessa pesquisa residiu neste último aspecto (3), em torno do qual os processos de temas específicos (1) e (2) foram investigados. Algumas outras entrevistas de acompanhamento foram conduzidas mais de um ano depois de o processo ter acabado. Para proteger a identidade dos respondentes, as citações das entrevistas são anônimas. As fontes em itálico, quando utilizadas nas citações, visam direcionar o leitor para conceitos ou itens de interesse específicos para o estudo.

Problemas filosóficos com rótulos e conceitos abstratos

O BBVRT ilustra dois problemas gerais que podem impedir uma colaboração eficaz em tal domínio: o problema da rotulação ou categorização (por exemplo, "ambientalista") e o problema da utilização de princípios, termos ou conceitos abstratos (por exemplo, "integri-

dade ecológica", "valor intrínseco"). Tentamos mostrar como tal generalização de termos, categorias e rótulos pode impedir, em vez de ampliar, o diálogo, em virtude de certas pressuposições filosóficas que respaldam a compreensão deles. Não estamos sugerindo que a ca-

tegorização deveria ser evitada por completo, mas que se deveria dar mais atenção à compreensão e ao manuseio de influências filosóficas que contribuem para o desenvolvimento de dicotomias polêmicas e de ambigüidades, especialmente onde elas permitem que interesses dominantes prevaleçam sobre uma participação efetiva de partes interessadas menos poderosas. Uma abordagem de planejamento neopragmático oferece uma forma alternativa para tratar tais temas e influências. Apresentamos os dois problemas gerais e utilizamos a categoria “ambientalista” e o termo “integridade ecológica” para ilustrar de maneira concreta os temas filosóficos subjacentes (relacionados ao essencialismo e ao realismo metafísico). E, em seguida, apresentamos a visão alternativa que defendemos e a ilustramos com a ajuda de exemplos obtidos no BBVRT.

Essencialismo e categorias: o “ambientalista”

O essencialismo é a visão de que os objetos possuem propriedades essenciais. Uma propriedade essencial de um objeto é uma propriedade tal que, se ele não a possuir, ele não poderá ser o mesmo objeto. Por exemplo, Bill Clinton não poderia deixar de possuir a propriedade de ser humano; ele não poderia ser, digamos, um mosquito ou um automóvel. Por conseguinte, a propriedade de ser humano é uma propriedade essencial dele. Por outro lado, ele poderia não ser um político – poderia ter continuado a ser um advogado e nunca ter se candidatado a um cargo público. Por-

tanto, a propriedade de ser um político não é essencial para ele. O essencialismo pressupõe que as categorias ou os termos gerais que selecionam tipos naturais “no mundo” possuem definições exatas que reflitam a essência da categoria ou do termo. Conseqüentemente, os que aceitam esse ponto de vista tradicional buscam definições que determinem a essência de uma categoria. Eles procuram um elemento essencial comum a todos os usos do termo ou da categoria, por exemplo, a categoria “ambientalista.”

Embora essa tradição do essencialismo tenha uma longa história (por exemplo, a tradição essencialista originária de Aristóteles), um esboço muito simplista da teoria do significado de John Stewart Mill pode ajudar a compreender os problemas essencialistas associados a um rótulo ou a uma categoria como, por exemplo, a de “ambientalista.” Mill declara que as palavras possuem uma denotação (basicamente uma referência) e uma conotação (basicamente um significado ou um sentido). A denotação de um termo constitui a classe de itens aos quais ela se refere; a conotação é composta pelas propriedades compartilhadas por todos os membros dessa classe. A conotação é rudimentarmente vinculada ao significado do termo e fornece a ele suas características ou atributos essenciais. Essas propriedades ou características são fixadas com rigidez. Em uma visão essencialista, todos os termos precisam possuir essas várias características (exceto os nomes próprios, que não discutiremos). O termo, portanto, outorga “realidade”

sobre aquilo a que se refere, em virtude dessas certas (essenciais) propriedades que determinam o que ele é (sua essência). Como o termo parece ser consistentemente definível e “real,” pode ser usado para reivindicar legitimidade (e poder).

Considere, por exemplo, o que queremos dizer quando caracterizamos alguém como um “ambientalista.” O que será que consideramos ser as (essenciais) propriedades que determinam a categoria “ambientalista” – “abraçador” de árvores, amante da natureza, voluntário e ativista para causas ambientais, pessoa que acredita no valor intrínseco de criaturas vivas? Durante uma entrevista, um participante ambiental no BBVRT afirmou que não desejava ser rotulado de ambientalista, preservacionista ou conservacionista. “Por que ser um ambientalista constitui um interesse especial, mas ser um jogador de golfe não?”, comentou, com frustração, um outro respondente ambiental no BBVRT. Como outros estudos também já assinalaram, embora pareça ser essencialmente atribuído, o rótulo “ambientalista” não é nem homogêneo nem rigidamente fixado. Por exemplo, em uma avaliação social para uma floresta nacional dos EUA, dois tipos de ambientalistas foram classificados: a partir de sua preferência pelo tipo de resultado visado ou pelos processos gerenciais privilegiados (Carroll et al., 2000; ver também Cronon, 1996). Por conseguinte, estruturar a participação em um processo do tipo mesa-redonda em interesses ambientais *versus* desenvolvimento de interesses comerciais poderia ampliar as diferenças entre os dois

grupos, agravadas pelas pressuposições essencialistas associadas ao termo “ambientalista.”

Outros desafios à participação eficaz também resultam da categorização de participantes sob termos ou categorias relacionadas que podem ser vistas essencialmente, tais como os setores de “ambiente local” e de “ambiente nacional” no BBVRT. Por exemplo, se uma pessoa morasse dentro do parque nacional, mas, por acaso, representasse um setor social ou cultural, será que isso significaria que as preocupações ambientais pertenciam à competência apenas dos setores ambientais? Um outro participante mencionou uma grande preocupação com a estruturação da representação na mesa-redonda, observando que a rotulação de interesses setoriais possuía um aspecto artificial e excludente:

Bem, o que eu quero dizer é que acho que a mesa poderia até ser maior. Acho que poderia ser, nós poderíamos, cada um de nós, nos dividir em pedaços cada vez menores, mas para mim não importa os títulos que estarão nos escaninhos, apenas chegar lá e encontrar um lugar onde você possa se encaixar. Tudo é artificial, é *uma estrutura artificial que é imposta a um sistema orgânico. De forma que, quando você rotula, você exclui.* (Entrevista, participante do BBVRT, nov. 1995)

Portanto, como o respondente se indagava, será que era válido identificar-se com o ponto de vista de outro setor, caso se estivesse participando em

um setor diferente, categorizado por interesses e atributos diferentes?

Enquanto escuto o diálogo na mesa, saberei exatamente o que outra pessoa está dizendo. Estarei me identificando e pensando comigo mesmo, será que esse é o lugar que eu deveria estar com o ponto de vista do meu setor?

Essa exclusão pela rotulação supra-citada é também compartilhada por uma ativista popular de Vermont no estudo de Blechman et al. (1996, p. 20), que diz: “precisamos quebrar essas barreiras de sentimento que declaram que você não é válido se não estiver vinculado a uma organização ou a uma filosofia”. Ela sugere que suas opiniões não podem ser tão facilmente reduzidas como sendo reflexos de uma filosofia ou organização. A dificuldade de estruturar a participação por setores ou grupos de interesse, tais como a dos ambientalistas, está no fato de essas categorias poderem ser vistas como essenciais. Se tais termos são polêmicos ou politicamente impregnados, uma visão essencialista pode exacerbar o conflito ou a desconfiança entre participantes já contrários às posições e aos interesses dos outros.

Para retornar ao tema prático, quando e se um termo ou seu uso é contestado, essa busca por seu significado, ou propriedades essenciais, pode interromper um processo de planejamento em seu estágio inicial. Ao evitar rotular um conjunto de crenças como “ambientalista”, por exemplo, menos pessoas po-

derão rejeitá-las por completo e mais pessoas poderão mostrar-se dispostas a discuti-las. Em áreas de conflitos históricos entre o uso e o desenvolvimento, tais como o Parque Nacional de Banff, a linguagem neutra é mais útil do que categorias e conceitos normativos e repletos de valor, tais como “ambientalista,” “valor intrínseco” e “limites” (ao crescimento). A linguagem normativa funciona se estivermos lidando com uma cultura compartilhada unitária, mas em um domínio caracterizado por conflitos entre valores diversos, pode ser prejudicial ao diálogo e às decisões coletivas fazer uso de termos gerais caracterizados por marcas históricas, temporais e essenciais específicas. As pessoas se prendem às categorias que usam e frequentemente desenvolvem uma íntima identificação com elas, logo, dificultam mais ainda a discussão e o diálogo que permitiriam uma compreensão compartilhada de temas e preocupações. Se descrevessem suas crenças específicas, em vez de se rotularem ou se categorizarem como “ambientalista” ou “desenvolvimentista,” os participantes poderiam identificar mais facilmente as crenças que se sobrepõem e que podem então propiciar uma base para o diálogo.

Realismo metafísico: integridade ecológica

Uma outra maneira de os termos poderem assumir um significado fixo é apelar para o realismo metafísico. O realismo metafísico é a visão de que os objetos que compõem o mundo existem independentemente da mente humana.

Um forte corolário de realismo metafísico é que a linguagem e o pensamento podem mencionar e descrever com precisão (caracterizar) a natureza desses objetos, isto é, suas propriedades e as relações em que eles se inserem. Portanto, nossas formas de representação (categorias, termos, rótulos) são vistas como fixadas rigidamente e fornecidas pelo mundo. Por exemplo, a nossa análise indica que, nas diretrizes e políticas dos parques, a integridade ecológica tende a ser percebida através da lente do realismo metafísico no BBVRT, particularmente em relação a seu corolário associado de que existe uma “relação fixa entre termos e suas extensões” (Putnam, 1990, p. 27). Isso leva à (sugerida) reivindicação de que o termo é mais legítimo porque ele se refere a uma coisa que realmente existe no mundo e, então, se torna uma fonte poderosa de justificativa normativa para um tipo determinado de ação como o que ocorreu no processo da mesa-redonda.

A definição de integridade ecológica usada pelo BBVRT e no estudo foi fixada no início do processo por cientistas (basicamente) e modificava uma definição da Parks Canada. Os dados da entrevista e as reuniões da mesa-redonda mostram o realismo metafísico sugerido com o qual esse termo foi associado. Por exemplo, um empresário que participou da mesa-redonda e que foi entrevistado após o fim das reuniões do BBVRT descreveu os temas que ele achava (ao olhar para trás) que deveriam ter sido investigados durante o processo do BBVRT, mas não foram. Na primeira frase da próxima citação, ele menciona

uma diretriz do parque nacional cujo significado foi contestado pelos participantes. Alguns participantes, como é o caso desse empresário, a consideravam uma diretriz dual de uso e proteção, enquanto outros, como os dos setores ambientais, argumentavam que assegurar a integridade ecológica constituía, na realidade, uma diretriz básica dos parques. Ele então aplicou a sua compreensão da diretriz, como esclarecida pelo vice-ministro, Tom Lee, durante uma reunião da mesa-redonda em setembro de 1995, para explicar como o processo, e ele mesmo, tinham de alguma forma se concentrado na integridade ecológica, e não nos temas de uso humano mais abrangentes relacionados ao fato de o parque ser um excepcional ponto de destino do turismo internacional. Mas, ele só chegou a essa conclusão após o término do processo e depois de ter tido algum tempo para refletir sobre essa compreensão de uma realidade diferente:

Como Tom [Lee] diz, *ela não é uma diretriz dual, é uma diretriz, você compreende, ela propõe um papel multifacetado para o Parque*. A ciência precisa reconhecer que ao entrar (...) Nós possuímos um corredor de transportes nacional. Nós possuímos o melhor ponto de destino de turismo no Canadá, uma área recreativa que é fundamentalmente importante para nós canadenses da costa oeste. Nós precisamos *enfrentar a realidade* aqui, e ela só se cristaliza após o fato [e?] o que nós deveríamos estar dizendo e, talvez, transmitindo uma mensagem, você sabe, a mensagem que diz *esta é a*

realidade; como é que você lida com ela? Porém, em vez disso, o Bow Valley Study a tratou através da integridade ecológica [o que] significa que esse lugar não possui ou provavelmente não possuirá uma integridade ecológica e, por conseguinte, nós precisamos fechar as portas. (Entrevista, empresário participante, jan. 1997)

A maneira retórica como esse termo passou a ser usado nas reuniões da mesa-redonda e nos documentos da mídia apresentava um sentido de existência real de tal condição, em algum lugar ou momento. Observe-se a seguinte preocupação de um respondente ambiental (a citação completa aparece adiante no artigo) que foi manifestada também nas reuniões da mesa-redonda: "Nós acreditamos piamente que a integridade ecológica de Banff-Bow Valley está, de fato, correndo perigo agora". No entanto, muitos termos e conceitos nas ciências sociais (inclusive culturais) e nas ciências ecológicas não se adequam a esse modelo de realismo metafísico: eles não se referem a uma coisa objetiva ou a uma propriedade no mundo. No entanto, quando partes interessadas adotam a perspectiva do realismo metafísico em relação a uma expressão como "integridade ecológica", ou utilizam expressões como "valor intrínseco" em uma forma essencialista, ou impregnam categorias como "ambientalista" com significados essencialistas, isso pode ser prejudicial a processos dialógicos reunidos sob condições de conflito entre interesses desenvolvimentistas e conservacionistas.

Uma visão alternativa

Uma visão neopragmática da tomada de decisão no planejamento rejeita a noção de definição rígida e evita a dependência com o essencialismo e o realismo metafísico para justificar uma visão. Em vez de serem fixas, as categorias são consideradas mais flexíveis e adaptáveis e possuem propriedades abertas e alteráveis. A idéia de semelhanças de família de Wittgenstein é, nós insistimos, muito mais apropriada à interpretação de conceitos sociais. Wittgenstein (1969) discutiu o exemplo de jogos, um conceito social, para ilustrar que não há uma única propriedade que possa essencialmente definir o que é um jogo. Para cada classe denotada (por exemplo, para cada jogo), há um grupo de propriedades associadas, e alguns membros da classe compartilham algumas das propriedades do grupo e outros membros da classe compartilham outras propriedades do grupo. Juntas, essas propriedades podem ser imaginadas nos termos do que Wittgenstein chamou de semelhanças de família, isto é, propriedades que respaldam similaridades entre diferentes membros da classe. As propriedades com as quais os termos são identificados são abertas e variáveis. Por conseguinte, a palavra "jogo" não deveria ser vista como possuidora de um significado fixo ou essencial. Em vez disso, um jogo é relacionado a outro jogo pela idéia de semelhanças de família. "Em vez de produzir algo comum em tudo o que chamamos de língua, eu digo que esses fenômenos não têm nada em comum (...) mas estão relacionados a um outro de muitas maneiras diferentes" (Wittgenstein 1969, §65).

Similarmente, em vez de focado através de uma lente essencialista ou realista, a expressão “integridade ecológica” poderia ser descrita através da perspectiva de semelhanças de famílias. Essa abordagem filosófica é também muito compatível com o neopragmatismo, porque, como sugere Rorty (1979, 1991), o debate sobre o realismo é improdutivo: os critérios que governam as discussões não deveriam basear-se nas versões que mais se aproximam da verdade, mas nas versões que são mais úteis para o empreendimento humano. Em outras palavras, uma visão de planejamento neopragmático sugere que a escolha da forma lingüística deveria ser determinada pelos componentes centrais dos objetivo(s) e das metas do processo de planejamento, e não pelo que é mais compatível com a realidade. Categorias tais como “ambientalista” e expressões como “integridade ecológica” são, portanto, adaptáveis, isto é, em vez de serem rigidamente definíveis, fixáveis e reais, englobam características, propriedades e descrições que são abertas e evoluem ao longo do tempo. A escolha de formas lingüísticas, categorias, nomes e rótulos deveria estar a serviço de nossos objetivos em vez de ser sua linha mestra. A precisão é determinada pela eficiência com que servem nossos objetivos e não por sua conformidade à realidade.

Assim, destinar um certo tempo para que o processo possa produzir novas descrições, conjuntamente derivadas, ou novos termos que substituam o uso de termos polêmicos ou ambíguos, pode ser mais útil do que estabelecer defini-

ções no início do processo. Isso é particularmente importante quando temas e posições sensíveis, tais como limites ao crescimento (ver a seguir), geram sérias tensões nas negociações. Os dois exemplos que se seguem, tirados de nossa análise do processo do BBVRT, ilustram como os conceitos filosóficos da nossa visão alternativa podem explicar de maneira proveitosa certos resultados e exigências do processo colaborativo.

Exemplo: uma declaração de visão de futuro pragmática. Termos e expressões como “limites” ou “valor intrínseco” não foram debatidos quando incluídos na visão de futuro da mesa-redonda para o Banff-Bow Valley, que, em si, envolveu um extenso e prolongado processo de criação da palavra, fato percebido por vários entrevistados. Mais de um respondente da mesa-redonda comentou sobre como o conceito de limites ao desenvolvimento e à visitação no parque era preocupante para os interesses do turismo no parque:

Nós sabemos que a integridade ecológica do Banff-Bow Valley está correndo perigo neste momento e que existem alguns problemas sérios (...) seis meses atrás ouvíamos isso repetidamente, “bem, nós apenas não acreditamos nisso,” *havia um estado de rejeição* ocorrendo. Parece que esse argumento foi abandonado após Tom Lee ter vindo aqui e falado em setembro. E Steve Woodley [um cientista palestrante convidado] deu sua definição de como eles desenvolveriam [uma] definição de integridade ecológica. *Isso pareceu*

ter tirado alguns dos setores daquele estado de rejeição. Talvez eles tenham decidido não falar sobre isso, mas agora acho que estamos vendo esse assunto voltar à tona porque estamos naquele ponto em que estamos realmente conversando sobre a imposição de restrições e limitações corretas e eles começando a contra-atacar. (Entrevista, participante ambiental, jan. 1996)

O conceito de limites pouco foi discutido na mesa-redonda ou nas reuniões, a não ser em termos de percentuais ou números relacionados ao crescimento no parque nacional. Que cenários deveremos projetar em nossos exercícios de modelagem futuros – 1%, 3%, 5%? Além da limitação à visitação e ao crescimento da população, nessas reuniões, pouquíssimas discussões se concentraram no significado da palavra limites ou nos vários modos como os impactos poderiam ser administrados e os limites impostos. No entanto, o conceito de limites foi inserido na declaração referente à visão de futuro para o Banff-Bow Valley, assim como a noção de valorizar intrinsecamente outras formas de vida, embora a maneira como os participantes interpretavam esses conceitos variasse muito:

Acho que o fato de termos conseguido inserir esse conceito na visão de futuro já é uma grande vitória. A palavra “limites” está presente, embora, ao redor da mesa possa haver *interpretações divergentes* sobre o ponto da lista em que colocaríamos esses termos, mas, pelo menos, a palavra limites já faz parte do voca-

bulário. Existem coisas com as quais eu não me sinto muito confortável, mas acho que *nós conseguimos avançar* (...) isto é, reunimos um grupo de pessoas e *elas concordaram* que essas são as coisas que são importantes para nós e declaramos que o fato de nos impormos limites para beneficiar as gerações futuras é importante para nós. Nós valorizamos o intrínseco, *intrinsecamente valorizamos outras formas de vida.* (Entrevista, participante ambiental, dez. 1995)

Essa foi uma declaração referente à visão de futuro pragmaticamente orientada que agrupou várias crenças e valores em algumas declarações concretas que não foram investigadas no início do processo mas permaneceram abertas a interpretações. O processo de elaboração de uma visão de futuro também seguiu uma abordagem pragmática que evitou discussões filosóficas sobre o parque e, desse modo, permitiu que o processo fosse adiante. Exceto uma breve discussão sobre a diretriz do parque nacional (que foi estabelecida quando se convidou o vice-ministro para informar a mesa sobre a interpretação oficial da diretriz), o muito sensível tópico do objetivo do parque nacional não foi mencionado. Todavia, como o objetivo geral de uma declaração referente à visão de futuro é fornecer uma edificante e enriquecedora descrição das esperanças, dos valores, das crenças e das aspirações do(s) participante(s) no processo de elaboração de visões de futuro, assim como um sentido de direção conjunta, essa discussão não levanta a

seguinte questão: até que ponto a declaração referente à visão de futuro baseada na mesa-redonda foi, na verdade, comum e consensual para os participantes e os constituintes da mesa-redonda? Um empresário participante e respondente achou que a declaração referente à visão de futuro era um “documento importante” por significar um “acordo negociado” entre os grupos participantes. Essa, disse ele, foi uma declaração referente à visão de futuro elaborada cuidadosamente mediante “acordo negociado” racionalmente e fundamentado em um “compromisso”, e não no consenso, porque “ideologicamente” ele “jamais converteria” X (um participante ambiental). Qual, então, seria a utilidade desse exercício, se um compromisso em vez de um consenso constituísse a base da visão de futuro desenvolvida?

O aplauso à mesa, quando a declaração referente à visão de futuro foi finalmente concluída pelos representantes dos setores, refletia um senso de realização entre os participantes. Referências à visão de futuro (e aos princípios e valores desenvolvidos conjuntamente e que foram considerados parte integrante dela) em reuniões subseqüentes da mesa-redonda e os comentários positivos feitos pelos respondentes durante as entrevistas mostram que eles consideravam a visão de futuro muito útil no trato de processos de tópicos subseqüentes. A Parks Canada também usou a declaração referente à visão de futuro no plano seguinte de administração do parque (1997). Como um participante respondente mencionou, a realização desse exercício de elaboração de visões

de futuro no início do processo possibilitou a observação das posições, das personalidades e das interações dos outros participantes; desse modo, ela ofereceu um vislumbre de como as dinâmicas do processo estavam se formando (por exemplo, os relacionamentos entre os setores e entre os representantes dos setores). O exercício também satisfaz uma exigência inicial do processo na medida em que permitiu aos participantes desenvolver (aparentes) pontos comuns a partir dos quais seguiriam sem correr o risco de se verem imobilizados em uma visão de futuro inatingível ou em uma posição jurídica sobre o futuro desejado para o parque. A falta de objetivos de alguns significados na declaração e a natureza não-jurídica do exercício de elaboração de visões de futuro facilitaram, portanto, a formação de alguns relacionamentos e entendimentos entre os participantes, o que permitiu a adoção de algumas ações e decisões pragmáticas que levaram o processo à fase de negociação dos temas.

Exemplo: criando novas descrições compartilhadas. No contexto do planejamento colaborativo, uma abordagem neopragmática sugere que, após o diálogo e a reconfiguração de algumas crenças, poderão ser escolhidos novos agrupamentos que poderiam incentivar o consenso entre posições anteriormente conflitantes, com a utilização de uma nova descrição compartilhada. Para os participantes, como o empresário citado adiante, segundo o qual a “experiência humana” não fora incluída no debate sobre integridade ecológica, foi um alívio ver a força tarefa recomendar o de-

envolvimento de uma estratégia de valorização do turismo ligada ao Patrimônio Histórico do parque (aproveitando uma iniciativa que havia sido iniciada por um outro grupo de partes interessadas em um outro local do parque). O novo agrupamento e o conceito de patrimônio permitiram que as pessoas contassem várias histórias sobre a presença humana no parque, embora reconhecessem a importância ecológica desse lugar. Como o patrimônio é um conceito que possibilita a transposição para o presente de diferentes apropriações do passado (Lowenthal, 1998), a presença humana histórica e atual pode ser descrita no plano e no parque juntamente com os esforços para assegurar sua integridade ecológica.

Nós fundamentalmente acreditamos na necessidade de preservar essas áreas para as gerações futuras. Porém, acho que precisaremos convencer as pessoas de que há uma maneira de abraçar o ambiente e a necessidade de preservar a integridade ecológica e, ao mesmo tempo, de reconhecer a necessidade da experiência humana. (Entrevista, empresário participante do BBVRT, jan. 1997)

Para esse empresário participante, o importante era a necessidade de conseguir administrar os impactos do desenvolvimento em vez de focalizar o realismo da crise (do qual ele não ficou convencido). Em lugar de discutir a crise ou contestar a evidência científica sendo apresentada para comprovar os sérios danos à integridade ecológica do parque, ele adota uma visão pragmática e

(re-)interpreta noções e conceitos problemáticos, tais como a diretriz dual do parque, a crise e a integridade ecológica dentro de uma estrutura pragmática. Além disso, ele busca temas concretos e específicos que poderia examinar através da ótica dos interesses do seu setor para, em seguida, concentrar-se nas soluções de suas necessidades e objetivos.

Os temas e os exemplos apresentados indicam que uma abordagem neopragmática pode ser vantajosa ao planejamento para múltiplas partes interessadas sob condições de conflito histórico em áreas protegidas como os parques nacionais. Nossa análise do BBVRT sugere que, desde que sejam incorporados sem definições inflexíveis e não sejam tão polêmicos a ponto de fazerem o conflito aumentar e ficar fora de controle, os termos sensíveis talvez não consigam desviar o caminho de um processo. Em outras palavras, as definições de tais termos sensíveis não deveriam ser impostas aos participantes, e sim deixadas em aberto para que pudessem evoluir ao longo do processo se já não tivessem sido substituídas por novas descrições e novos termos compartilhados.

Por conseguinte, a abordagem neopragmática apóia uma abordagem iterativa e baseada no aprendizado ao planejamento sob conflito que permite a criação, pelos participantes, de novos significados compartilhados. No entanto, os administradores de processos deverão reconhecer os temas filosóficos que possam dificultar uma participação efetiva, porque isso traz implicações tanto para a estrutura quanto para o processo. Eles

precisarão decidir se devem evitar categorias sensíveis ou se devem facilitar o diálogo sobre elas, para que os participantes aceitem que alguns termos, como “ambientalista”, não sejam usados de uma maneira essencialista. Eles também necessitarão de habilidades e técnicas que facilitem a discussão e o aprendizado conjunto sobre (possivelmente) categorias e termos sensíveis, ambíguos e/ou complexos. Embora o processo total exija uma certa flexibilidade no planejamento para que tais oportunidades de

diálogo e de aprendizado possam tratar de tais temas quando eles surgirem, existem algumas áreas do processo que são particularmente úteis para a criação de um significado através de uma colaboração, tais como a fase de definição do problema, o processo de elaboração de visões de futuro e o procedimento de mapeamento da situação no aprendizado colaborativo (Daniels e Walker, 1996). Discutiremos essas e outras implicações na seção final.

Implicações para o planejamento com várias partes interessadas

Como tentamos demonstrar, o neopragmatismo obscurece a linha que separa o ato de nomear e o objeto da nomeação. Os nomes e seus significados vêm e vão, evoluem ao longo do tempo (daí as várias interpretações da diretriz dual percebidas, mais tarde, durante o processo do BBVRT, apesar das tentativas de fixar um significado no início do processo). No entanto, embora as categorias e os termos neopragmáticos possam ser mais maleáveis, mais flexíveis e mais abertos, não estão tão radicalmente descentralizados de forma a tornar impossível a fixação de um significado qualquer, nem tampouco são meras convenções dependentes da língua como os filósofos desconstrucionistas, entre eles Derrida, gostariam que fossem (Harper e Stein, 1995b). Diferentemente do desconstrucionismo, o neopragmatismo tenta fundamentar o significado, só que, como foi ilustrado nos exemplos anteriores, esse significado

é projetado para necessidades específicas em contextos determinados.

Não surpreende, portanto, que o neopragmatismo critique a busca por princípios abstratos, tais como a valorização intrínseca de outras formas de vida, porque está fundamentado numa posição filosófica tradicional na qual existe uma hierarquia em que os princípios abstratos se situam no topo e deles se deduzem mais princípios específicos e, em seguida, ações concretas. Sustentamos que os princípios abstratos não possuem quaisquer privilégios ou posições absolutas: eles fazem parte de um processo interativo de adaptação holística mútua por meio do diálogo e da discussão (Rorty, 1991). Um é comparado ao outro, às vezes os princípios sendo alterados, outras vezes as instituições (Harper e Stein, 1995a). Tal abordagem é incremental porque permite que nossas crenças e nossos conceitos evoluam e/

ou surjam ao longo do tempo. Essa abordagem é também não-hierárquica e torna pouco nítidas as separações entre princípios abstratos e intuições concretas, entre julgamento e ação e entre teoria e prática (Stein e Harper, 1998).

A abordagem neopragmática à rotulação e aos princípios abstratos oferece, portanto, flexibilidade à obtenção de alguma forma de consenso ou de acordo, porque ela se desvia dos temas da negociação fixados pelas posições absolutistas. Não é necessário definir coisas em categorias seqüenciais ou contestadas. Por conseguinte, ela libera os participantes de uma busca por princípios rígidos que seriam capazes de causar mais danos às negociações do que de facilitar o movimento para encontrar soluções aceitáveis. Tal abordagem não afeta a legitimidade ou a credibilidade de pontos de vista específicos, mas ela os libera e os abre para a possibilidade de novos agrupamentos e de categorias mais vantajosas, não porque tais nomes já "existam" ou possuam essências preexistentes, mas porque "o reagrupamento de coisas em novas espécies (...) prova que se presta para muitas induções mais relevantes do que os antigos grupos" (Quine, 1969, p. 128). Tal atividade de categorização ou rotulação poderá ser mais útil durante o processo do que no início, quando as categorias, as definições e as posições entrincheiradas podem criar ou acentuar discórdias entre os participantes. Enquanto as crenças são reconfiguradas e compartilhadas, novos significados surgem ao longo do caminho. Um novo nome, rótulo ou definição poderá tornar-se um atalho útil

para uma nova (re)descrição compartilhada de um termo problemático.

A adaptabilidade de uma abordagem de planejamento neopragmática, portanto, permite que os participantes tentem encontrar soluções para termos sensíveis ou temas polêmicos, tais como limites ao crescimento, ou os reintroduzam mais tarde, no processo, após algumas atividades terem sido compartilhadas, alguns acordos concretos terem sido efetivados e compreensões conjuntas terem surgido juntamente com relacionamentos que gerem respeito e/ou confiança entre (alguns) participantes (Jamal e Getz, 1999). Essa abordagem neopragmática enseja várias implicações para o planejamento entre partes interessadas e para a resolução de conflitos históricos ou caracterizados por um nível crescente de tensão.

O conceito de pessoa e grupo no BBVRT

A abordagem neopragmática traz implicações específicas para o conceito de grupos de interesse. Na "Introduction to Briefing Material" do estudo do Banff-Bow Valley, mesa-redonda de 03/02/1995, na seção de título "Structure and Representation," consta a seguinte declaração: "A mesa-redonda de Banff-Bow Valley está nomeada para representar todas as preocupações verdadeiras associadas ao Vale. A força da mesa-redonda, como um corpo de planejamento e de tomadas de decisão, se apóia nesse conceito de representação efetiva". No entanto, nosso estudo indica que o agru-

pamento dos participantes em categorias de interesse geral durante o estágio inicial da congregação estabelece barreiras ao reconhecimento da interdependência de vários conceitos (por exemplo, ambiente sociocultural). Como foi discutido na seção anterior, esse agrupamento facilita também uma realidade social de nomeação com a qual os participantes podem identificar-se, ampliando, dessa forma, a distância entre grupos opostos. Assim, tanto o agrupamento de grupos de interesse quanto o desenvolvimento de declarações de interesse (como foi feito no BBVRT) precisam ser abordados com cuidado. Em vez de reconhecer que são flexíveis e podem mudar durante o processo, tais declarações de interesse são freqüentemente interpretadas de uma forma essencialista como representações fixas de interesses e identidades setoriais e constitutivos.

Muito debatido e contestado em discussões sobre processos fundamentados nos interesses das partes interessadas é o conceito de "pessoa". No enalço de debates tradicionais sobre a identidade da pessoa, os liberais com tendência kantiana têm sido criticados pelos pós-modernistas e pelos comunitaristas por assumirem a conceitualização de uma pessoa como um agente transcendental, autônomo e absolutamente livre. Os comunitaristas possuem um conceito concorrente da pessoa como uma construção social, um produto do ambiente. Os neopragmatistas, ao interpretarem Rawls (1993), contornam essa controvérsia ao enfatizar que o conceito de pessoa que é necessário para debates relativos à justiça política é

aquele apropriado para tal propósito, isto é, ele é "político, não é metafísico". Em outras palavras, essa concepção de pessoa está vinculada ao contexto e não é essencialista. Tampouco é relativista, porque, como argumentamos anteriormente, um conceito (tal como "jogo") diz respeito, no final das contas, a uma sobreposição de semelhanças em uma determinada "família".

Portanto, embora rejeitemos a tentativa de encontrar uma definição essencialista, acreditamos que o conceito de pessoa ainda é útil e trabalhável a partir de uma abordagem neopragmática que não tenta definir as regras dos processos, os papéis dos participantes e as categorias polêmicas com rigidez. As decisões práticas sobre ações apropriadas não exigem princípios de governo ou debates sobre temas metafísicos, tais como a natureza da pessoa, da sociedade, da cidade ou do ambiente (por exemplo, se a natureza possui valor intrínseco/biocêntrico ou instrumental/antropocêntrico). No entanto, como foi visto anteriormente, o administrador do processo deve estar a par dos temas filosóficos relacionados a isso para evitar que os efeitos excludentes possam desenvolver-se em razão da categorização dos participantes sob rótulos como, por exemplo, "ambientalista."

Enfoque em problemas concretos/reais

Em processos de negociação com temas direcionados, tais como o do BBVRT, em que há uma ampla variedade de inte-

resses, valores e objetivos, assim como conflitos, desconfianças e tensões explosivas historicamente entrincheiradas, sugerimos uma abordagem neopragmática às tomadas de decisão que focalizem preocupações e problemas específicos claramente identificados, em vez de inquietações filosóficas. Por exemplo, durante a fase de negociação dos temas, uma grande preocupação de vários empresários participantes era tentar compreender o impacto das estratégias/ações propostas no parque. Expressando falta de compreensão a respeito do tipo de ciência utilizado como sustentação de preocupações ecológicas de algumas partes interessadas no processo, um empresário respondente achou que seria mais importante administrar as implicações reais de problemas palpáveis, como a disputa entre ursos e seres humanos competindo pelo mesmo espaço em uma área de *habitat* específica. Até certo ponto, isso respalda a nossa reivindicação por uma abordagem política, e não metafísica, no tratamento de temas específicos, para evitar debates essencialistas. Contudo, esforços terão de ser empreendidos para que categorias e termos que estão sendo compreendidos de forma essencialista sejam esclarecidos. Se noções centrais ou contestadas, tais como valor intrínseco ou limites, são utilizadas, talvez seja melhor deixá-las intencionalmente vagas no início do processo, como foi feito para a visão de futuro do BBVRT (embora, possivelmente, isso não fosse necessariamente por desejo dos administradores dos processos).

Se não for possível chegar a um acordo (consenso) sobre um tema, talvez seja

melhor deixá-lo de lado por uns tempos e procurar algo menos complexo, menos amplo e mais concreto. A nossa análise do processo do BBVRT indica que o sucesso na resolução de problemas menos complexos pode ajudar o percurso do processo e o estabelecimento de confiança para tratar os temas mais polêmicos. O que acontece é que os processos de resolução de conflitos ambientais, tais como o do BBVRT, que envolvem vários grupos de interesse e moradores da comunidade no desenvolvimento de visões de futuro e de estratégias, deveriam ser mais flexíveis e ajustáveis. Os participantes e os administradores dos processos não precisariam iniciar pela busca dos princípios subjacentes ou pelo estabelecimento dos interesses de cada setor em uma declaração estática e inalterável. Esses conceitos precisam ser investigados, discutidos e debatidos para que seja possível descobrir crenças e metas compartilhadas. Eles podem ser destacados em termos muito neutros para que não sejam considerados categóricos, normativos ou abstratos. Se utilizados, os rótulos contestados podem ser mantidos vagos no início do processo. Em vez de serem tratados como princípios hierárquicos, absolutos ou universais, os princípios abstratos precisam ser tratados como um elemento do processo interativo de ajuste mútuo e holístico.

Mais especificamente, para o planejamento ambiental em um território sob conflitos históricos, o debate entre o ambiente como um recurso econômico (possuindo apenas um valor instrumental) e o ambiente possuidor de um

valor intrínseco pode ser posto de lado, para que o enfoque passe a ser a compreensão do que deveria ser preservado e de que modo é possível fazer isso. Isso ajuda o processo a avançar, auxiliado pelo estabelecimento de relacionamentos, direção e atividades, tais como o exercício de elaboração de visões de futuro. Com foi mencionado por mais de um respondente, o processo de elaboração de uma visão de futuro no BBVRT foi muito útil, porque forneceu um fórum de discussão não limitador que permitiu aos participantes conhecer as posições e as opiniões dos outros.

O planejamento estratégico e a tomada de decisão neoprágmatca

A nossa análise do processo do BBVRT aponta a necessidade de concentrar a atenção no objetivo do processo, assim como nas necessidades e preocupações dos participantes. Embora o BBVRT tenha abordado alguns temas reais e primordiais relacionados ao ambiente natural do parque, diversas preocupações e vários temas sociais, econômicos e culturais não foram tratados por vários setores. O planejamento não é uma mera atividade conduzida em uma "caixa preta" ou em uma "lata de lixo" (Cohen, March e Olsen, 1972). As pessoas estão envolvidas em narrativas antecipatórias, relacionais e contestadas (Mumby, 1987, 1988) tanto no planejamento estratégico quanto na elaboração de visões de futuro estratégica. Suas crenças e seus valores são fundamentais para o conflito; ainda assim, embora seja importante que os

participantes possam compartilhá-los e discuti-los no âmbito do parque nacional e da área protegida em questão, sustentamos que os debates metafísicos (por exemplo, sobre o valor intrínseco da área silvestre) deveriam ser evitados. Uma abordagem pragmática deveria ser preferida, principalmente em situações de conflito e desconfiança. Mas isso, é claro, levanta a questão de assegurar que tais debates possam ser realizados em algum ponto da esfera pública. Poderão as colaborações de várias partes interessadas, tais como as do BBVRT, fornecer tal espaço público para a discussão e o debate?

As principais questões filosóficas relacionadas ao significado e ao objetivo de uma experiência de um parque nacional, bem como o valor da área silvestre, foram amplamente ignorados no BBVRT, mesmo quando questionados por um participante. Então, será que o processo do BBVRT foi um processo de estabelecimento de uma visão de futuro e de uma diretriz estratégica fundamentada na compreensão dos temas, das crenças e dos valores relacionados ao conflito, ou foi um processo direcionado para o desenvolvimento de estratégias específicas ou adoção de medidas para um problema já identificado e definido? O primeiro objetivo pode exigir mediações terapêuticas, interativas e de diálogo ou uma abordagem colaborativa de aprendizado (Daniels e Walker, 1996; ver também Jamal e Getz, 1999), enquanto o último pode indicar um processo mais instrumental (significados-objetivos), orientado para o planejamento. As abordagens de intervenção para o primeiro incluem a mediação terapêutica (Barush Bush e

Folger, 1994) e processos de planejamento conduzidos pelo aprendizado (Westley, 1995; Daniels e Walker, 1996) que servem para a noção de estratégia emergente (Mintzberg e Waters, 1985; Mintzberg, 1994). A estrutura de Westley e Vredenburg (discutida em Westley, 1995) caracteriza alguns aspectos da colaboração conduzida pelo planejamento que possivelmente se encaixa no processo do BBVRT.

Mas, não obstante o processo ser fundamentado no aprendizado ou con-

duzido pelo planejamento, a abordagem neopragmática ajuda os participantes a superar blocos metafísicos polêmicos. Fica para o mediador/facilitador e outros administradores de processos a tarefa de reconhecer e adaptar o processo, para administrar os desafios metafísicos de tal maneira que as diferenças nas vozes e no diálogo, nos valores e nos significados surjam de formas capacitadoras, como, por exemplo, através das descrições de crenças e compreensões.

Conclusão

Neste artigo, apresentamos uma explicação crítica e teórica de uma abordagem neopragmática ao planejamento e à resolução de conflitos em pontos turísticos em parques nacionais. Essa abordagem foi então mais intensamente investigada por meio de um estudo sobre resolução de conflitos entre várias partes interessadas no Parque Nacional de Banff, Canadá. Apresentamos, a seguir, um resumo de nossas recomendações.

1. Uma abordagem neopragmática se concentra no aspecto político e não no aspecto metafísico de temas, objetivos, pessoas e processos de planejamento em áreas protegidas; ela tenta superar as distorções de poderosas teorias tradicionais relacionadas ao essencialismo e ao realismo metafísico.
2. Os princípios e as definições não precisam estar em primeiro lugar: o acordo inicial é importante para esses conceitos práticos e necessários para abordar problemas a serem solucionados (conseqüentemente, a importância do diálogo na fase inicial de identificação dos problemas), todavia, os princípios abstratos não deverão ter qualquer posição hierárquica privilegiada no processo.
3. A flexibilidade é fundamental: o processo deveria ser flexível e adaptável. Os princípios, os julgamentos de situações, os valores normativos e as teorias empíricas não são fixados, mas investigados, como exigido, para ampliar a compreensão e o acordo com a ajuda de novas definições e/ou descrições compartilhadas. Se os

termos parecem ser polêmicos ou sensíveis, deveriam ser mantidos vagos até a discussão gerar novos significados. Alternativamente, poderiam ser deixados de fora ou evitados, se o administrador do processo, tendo em mente as armadilhas metafísicas a serem evitadas, achar que essa é a melhor alternativa.

4. A confiança é crucial: a interpretação do que uma pessoa diz pressupõe um "princípio de caridade" (Davidson, 1985). A necessidade de confiança implica a importância de iniciar os processos de decisão pela descoberta e enfoque de áreas de concordância, assim como pelo desenvolvimento de compreensões de temas e preocupações compartilhados. Os processos de elaboração de visões de futuro (Weisbord et al., 1992), o mapeamento da situação (Daniels e Walker, 1996) e outros mecanismos de elaboração de significado (cf. Jamal e Getz, 1999) constituem fóruns úteis para o estabelecimento de relacionamentos e confiança entre os participantes.
5. A abordagem neopragmática é, por conseguinte, útil para colaborações nas quais há disputas ideológicas, e múltiplas partes interessadas interdependentes se digladiam pelo uso e desenvolvimento em um território de conflitos históricos, como, por exemplo, os parques nacionais e as áreas

protegidas. Por ser não-hierárquica, flexível e interativa, ela pode obter acordo sobre temas polêmicos no âmbito dos parques nacionais.

A principal contribuição deste artigo é o entrelaçamento de teoria e pesquisa de campo, que se apóia em uma variedade de disciplinas e áreas de estudo, tais como filosofia, planejamento e estudos organizacionais. Em campos complexos, como os pontos de destino de turismo em parques nacionais, uma abordagem interdisciplinar será necessária se a pesquisa do planejamento, a teoria e a prática tiverem de ser muito pormenorizadas. Isso indica que os pesquisadores deverão, cada vez mais, atentar à explicação das hipóteses filosóficas e metodológicas que caracterizam seu trabalho. Também significa que os escritores e os leitores de artigos como este talvez tenham de compreender e divulgar conceitos e teorias que não são familiares à sua disciplina ou campo de estudo. À medida que as pressões sobre a sustentabilidade de recursos culturais humanos e ecológicos, locais ou globais, são cada vez mais intensas, os esclarecimentos filosóficos que facilitam tomadas de decisão colaborativas e inovadoras, bem como resoluções de conflitos, se tornam cada vez mais importantes. Como diz Goethe, "os que não conseguem recorrer a três mil anos de história conseguem apenas uma sobrevivência elementar, satisfazendo apenas suas necessidades básicas".

Agradecimentos

Mais do que a Goethe, Dr. Jamal agradece ao Dr. Chris Menzel (Filosofia, Texas A&M University) por sua grande ajuda na discussão de tópicos da metafísica e do essencialismo, principalmente a visão de que a metafísica tradicional não ex-

plica adequadamente a elaboração de conceitos complexos tais como a integridade ecológica. Agradecemos também a nossos críticos anônimos por suas úteis sugestões.

Referências

ANSOFF, A. *The New Corporate Strategy*. New York: John Wiley, 1988.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *AIP Journal*, p. 216-224, July 1969.

BANFF-BOW VALLEY ROUND TABLE. Apr. 1996. (Summary report).

BARUSH BUSH, R. A.; FOLGER, J. P. *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

BELLA, Leslie. *Parks for Profit*. Montreal, Canada: Harvest House, 1987.

BERNSTEIN, R. J. *The New Constellation: The Ethical-Political Horizons of Modernity/Postmodernity*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.

BLECHMAN, Frank et al. Looking back at the northern forest dialogues: 1988-1995. Fairfax, VA: George Mason University,

Institute for Conflict Analysis and Resolution, 1996. (Unpublished manuscript).

BRITTON, S. Tourism, capital and place: towards a critical geography of tourism. *Environment and Planning D: Society and Space*, 9 (4), p. 451-478, 1991.

CARROLL, M. S. et al. *Social Assessment for the Wenatchee National Forest Wildfires of 1994: Targeted Analysis for the Leavenworth, Entiat, and Chelan Ranger Districts*. USDA Forest Service, Pacific Northwest Research Station, Jan. 2000. (General Technical Report PNW-GTR-479).

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organization choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), p. 1-25, 1972.

CORMICK, Gerald et al. *Building Consensus for a Sustainable Future: Putting Principles into Practice*. Ottawa, Ontario: National Round Table on the Environment and the Economy, 1996.

- CRONON, W. (Ed.). *Uncommon Ground: Rethinking the Human Place in Nature*. New York: W. W. Norton, 1996.
- DANIELS, S. E.; WALKER, G. B. Collaborative learning: improving public deliberation in ecosystem-based management. *Environmental Impact Assessment Review*, 16, p. 71-102, 1996.
- DAVIDSON, Donald. A coherence theory of truth and knowledge. In: MALACHOWSKI, Alan; BURROWS, Jo. (Ed.). *Reading Rorty: Critical Responses to Philosophy and the Mirror of Nature (and beyond)*. Oxford, UK: Basil Blackwell, 1985.
- DRISCOLL, Kathy. *Diversity, dialogue and learning: the case of the forest round table on sustainable development*. Ontario, 1993. Diss. (Ph.D.) – Queens University, Kingston, Ontario, Canada. 1993.
- FORESTER, J. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- FREEMAN, R. E. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. London: Pittman, 1984.
- GETZ, D.; JAMAL, T. The environment-community symbiosis: a case for collaborative tourism planning. *Journal of Sustainable Tourism*, 2 (3), p. 152-173, 1994.
- GILL, A.; WILLIAMS, P. Managing growth in mountain tourism communities. *Tourism Management*, 15 (3), p. 212-220, 1994.
- GRAY, Barbara. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.
- HANSON, L. Reconstituting the boundaries of nature: the discursive formation of nature in the debate over the management of Banff National Park. *Avante*, 2 (2), p. 1-16, 1996.
- HARPER, Thomas L.; STEIN, Stanley. Contemporary procedural ethical theory and planning theory. In: HENDLER, S. (Ed.). *Planning Ethics: A Reader in Planning Theory, Practice and Education*. New Brunswick, NJ: Rutgers University, Center for Urban Policy Research, 1995a.
- _____. Out of the postmodern abyss: preserving the rationale for liberal planning. *Journal of Planning Education and Research*, 14 (4), p. 233-244, 1995b.
- HEALEY, P. *Collaborative Planning*. London: Macmillan, 1997.
- HUGHES, George. The cultural construction of sustainable tourism. *Tourism Management*, 16 (1), p. 49-59, 1995.
- HUXHAM, Chris. Advantage or inertia? Making collaboration work. In: PATON, R. et al. (Ed.). *The New Management Reader*. London: Routledge, 1996a. p. 238-254.
- _____. (Ed.). *Creating Collaborative Advantage*. London: Sage, 1996b.
- INNES, Judith et al. Coordinating growth and environmental management through consensus building. *CPS Brief*, 6 (4), p. 1-7, 1994.

- JAMAL, T. *Multi-party consensus processes in environmentally sensitive destinations: paradoxes of ownership and common ground*. Calgary, 1997. Diss. (Ph.D.) – University of Calgary, Alberta, Canada. 1997.
- JAMAL, T.; GETZ, D. Community roundtables for tourism-related conflicts: the dialectics of consensus and process structures. *Journal of Sustainable Tourism*, 7 (3), p. 356-378, 1999.
- LOWENTHALL, D. *The Heritage Crusade and the Spoils of History*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.
- MENAND, L. (Ed.). *Pragmatism: A Reader*. New York: Vintage, 1997.
- MINTZBERG, Henry. *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*. New York: Free Press, 1994.
- MINTZBERG, H.; WATERS, J. A. Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6 (3), p. 257-272, 1985.
- MUMBY, Dennis K. The political function of narrative in organizations. *Communication Monographs*, 54, p.113-127, 1987.
- _____. *Communication and Power in Organizations: Discourse, Ideology and Domination*. Norwood, NJ: Ablex, 1988.
- MURPHY, Peter E. *Tourism: A Community Approach*. New York: Methuen, 1985.
- O'BRIEN, Mary. *Making Better Environmental Decisions: An Alternative to Risk Assessment*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.
- PALERM, Juan R. An empirical-theoretical analysis framework for public participation in environmental impact assessment. *Journal of Environmental Planning and Management*, 43 (5), p. 581-600, 2000.
- PASQUERO, J. Supraorganizational collaboration: the Canadian environmental experiment. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27 (1), p. 38-64, 1991.
- PHILLIPS, Nelson; LAWRENCE, Thomas B.; HARDY, Cynthia. Inter-organizational collaboration and the dynamics of institutional fields. *Journal of Management Studies*, 37 (1), p. 23-43, 2000.
- PUTNAM, Hilary. *Realism with a Human Face*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
- QUINE, W. V. O. Natural kinds. In: *Ontological Relativity and other Essays*. New York: Columbia University Press, 1969.
- RAWLS, John. Justice as fairness: political not metaphysical. *Philosophy and Public Affairs*, 14 (3), p. 223-251, 1985.
- _____. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.
- RICHARDSON, Mary; SHERMAN, Joan; GISMONDI, Michael. *Winning Back the Words: Confronting Experts in an Environmental Public Hearing*. Toronto, Ontario, Canada: Garamond, 1993.

ROBERTS, N. C.; BRADLEY, R. T. Stakeholder collaboration and innovation: a study of public policy initiation at the state level. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27 (2), p. 209-227, 1991.

RORTY, Richard. *Philosophy and the Mirror of Nature*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.

_____. *Objectivity, Relativism and Truth: Philosophical Papers*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1991. v. 1.

SELIN, S.; BEASON, K. Conditions facilitating collaborative tourism planning: a qualitative perspective. Paper presented at conference, Tourism: Building Credibility for a Credible Industry. Twenty-first annual conference of the Travel and Tourism Research Association, 1991.

STABLER, M. J. (Ed.). *Tourism and Sustainability: Principles to Practice*. Wallingford, UK: CAB International, 1997.

STEIN, Stanley; HARPER, Thomas. Pragmatic incrementalist planning in post-modern society: a normative justification. *Planning Theory*, 18, p. 3-28, 1998.

SUSSKIND, Lawrence. *Environmental diplomacy: negotiating more effective global*

agreements. New York: Oxford University Press, 1994.

TÖNN, B.; ENGLISH, M.; TRAVIS, C. A framework for understanding and improving environmental decision making. *Journal of Environmental Planning and Management*, 43 (2), p. 163-183, 2000.

WEISBORD, Marvin R. et al. *Discovering Common Ground: How Future Search Conferences Bring People Together to Achieve Breakthrough Innovation, Empowerment, Shared Vision, and Collaborative Action*. San Francisco: Berrett-Koehler, 1992.

WESTON, Joe. EIA, decision-making theory and screening and scoping in UK practice. *Journal of Environmental Planning and Management*, 43 (2), p. 185-203, 2000.

WESTLEY, Frances. Governing design: The management of social systems and ecosystems design. In: HOLLING, L. H.; LIGHT, S. S. (Ed.). *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. New York: Columbia University Press, 1995.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *On Certainty*. In: ANSCOMBE, G. E. M.; WRIGHT, G. H. (Ed.). Trad. Denis Paul; G. E. M. Anscombe. New York: Harper Torchbooks, 1969.

Resumo

Este artigo defende a abordagem neopragmática para o planejamento colaborativo em áreas protegidas e caracterizadas

Abstract

This article advocates a neopragmatic approach to collaborative planning in protected areas characterized by historical

por conflitos históricos entre várias partes interessadas. Nosso exemplo é um processo multissetorial iniciado para tratar conflitos de uso e de desenvolvimento em um ponto de destino do turismo internacional, o Parque Nacional de Banff no Canadá. Mostramos como as pressuposições filosóficas (o essencialismo e o realismo metafísico) podem dificultar a colaboração e agravar problemas quando categorias como o “ambientalismo” e expressões como “integridade ecológica” são utilizadas. Em vez de fixar categorias e expressões no início, defende-se uma abordagem de planejamento mais ajustável: as expressões são flexíveis e os significados emergem através do diálogo. As descrições compartilhadas substituem categorias e expressões polêmicas.

Palavras-chave: pragmatismo; parques nacionais; turismo; Canadá.

conflict among diverse stakeholders. Our example is a multisectoral process initiated to address use and development conflicts in the international tourism destination of Banff National Park, Canada. We show how philosophical presuppositions (essentialism and metaphysical realism) can impede collaboration and exacerbate problems when categories like “environmentalism” and terms like “ecological integrity” are used. Rather than fixing categories and terms up front, a more fluid planning approach is advocated: terms are flexible and meanings emerge through dialogue. Shared descriptions replace contentious categories and terms.

Keywords: pragmatism; national parks; tourism; Canada.

Tazim B. Jamal é professora assistente no Departamento de Ciências da Recreação, Parques e Turismo, da Universidade Texas A&M (EUA). PhD pela Universidade de Calgary (Canadá), suas principais áreas de interesse são planejamento comunitário para o turismo sustentável e desenvolvimento do turismo histórico-cultural (*heritage tourism*). Em relação ao processo de planejamento, ela conduz pesquisas participativas em projetos envolvendo processos multilaterais dirigidos aos conflitos relacionados com o turismo e à sustentabilidade dos recursos naturais.

Stanley M. Stein é instrutor sênior de filosofia na Faculdade de Design Ambiental na Universidade de Calgary (Canadá). Tem publicações sobre os impactos práticos dos aspectos filosóficos e éticos da teoria do planejamento, sobre as justificações éticas e econômicas da intervenção governamental, ética ambiental, instituições sociais, e sobre teorias de estética e *design*. Seu trabalho recente visa articular a base teórica para uma abordagem amplamente comunicativa (“dialógica”) para o planejamento público.

Thomas L. Harper é professor e diretor do Programa de Planejamento, Faculdade de Design Ambiental da Universidade de Calgary (Canadá). Sua pesquisa interdisciplinar, em parceria com Stanley Stein, foca a teoria normativa do planejamento. O professor Harper é ex-presidente da Association of Canadian University Planning Programs, sendo atualmente o representante dessa associação na Global Planning Education Association Network. É “Membro do Instituto Canadense de Planejadores” e já trabalhou com uma variedade de clientes, organizações comunitárias, educacionais e religiosas.

A utilidade das teorias normativas de planejamento no contexto da África subsaariana

Vanessa Watson

As teorias normativas de planejamento atuais, representadas pela teoria de planejamento comunicativo (Forester, Healey, Innes e outros), pela abordagem de Cidade Justa (Fainstein) e pelas teorias relacionadas ao reconhecimento da diversidade e da diferença cultural (Sandercock) podem ser de grande interesse para planejadores que ainda lutam para superar as formas extremas de desigualdade, divisão e colapso social que persistem nas cidades da África subsaariana.

Este trabalho parte do princípio de que, como planejadores, temos de tomar como ponto de partida a necessidade de uma compreensão profunda dos processos socioespaciais e políticos que moldam os contextos em que trabalhamos (ver, entre outros, Huxley e Yiftachel, 2000). Ele apresenta a seguinte questão: dada a dinâmica particular

que atualmente parece estar moldando muitas cidades no subcontinente, será que essas teorias normativas de planejamento oferecem um recurso ao qual os planejadores podem recorrer?

É preciso justificar tanto o foco teórico quanto o contextual deste trabalho. Reconheço que as três teorias normativas de planejamento consideradas aqui não cobrem totalmente o campo de estudo. A teoria de planejamento comunicativo (que por si só tem várias linhas diferentes) é frequentemente encarada como um paradigma teórico dominante no momento (Innes, 1995), embora isso também seja quase sempre contestado (Yiftachel e Huxley, 2000). Um conhecimento pós-moderno e de viés culturalista relativamente recente (Storper, 2001) tem influenciado as idéias de diversas disciplinas. No campo do planejamento, o trabalho de Leonie Sandercock

é, talvez, o mais conhecido exemplo da aplicação dessa perspectiva (Beauregard, 1998; Storper, 2001). O terceiro exemplo, a abordagem de Cidade Justa, representa uma posição dentro de uma literatura normativa muito mais ampla sobre forma de cidade (por exemplo, Breheny, 1992; Lynch, 1990), mas seu profundo enraizamento na teoria social a separa de outras posições de forma urbana e facilita o exame das hipóteses que a sustentam. Juntas, essas três teorias permitem que se reflita sobre os processos de planejamento e sobre os resultados espaciais no contexto das cidades africanas subsaarianas. Não sugiro que profissionais de planejamento em tais cidades geralmente conheçam essas teorias ou as usem (embora alguns certamente o façam). Em vez disso, a questão de sua utilidade potencial é levantada em um sentido amplamente hipotético para investigar o problema da universalidade teórica.

Neste texto, uso o termo “planejamento” para referir-me às ações públicas intencionais que impactam o meio ambiente construído e natural e são frequentemente acompanhadas por algum tipo de processo político. O planejamento também (e não poucas vezes) é iniciado por grupos que não pertencem a governos formais, tais como organizações não-governamentais e comunitárias, e, às vezes, por empresas. Uso, portanto, o termo planejamento no sentido mais restrito, quando me refiro à atividade de planejamento urbano ou planejamento de cidade, embora reconheça que, atualmente, o planejamento é empregado para descrever as ativida-

des de uma ampla variedade de agentes e profissionais. Estou consciente de que a amplitude na qual o planejamento urbano de fato ocorre no contexto da África subsaariana é muitíssimo variável. Em alguns países, a lei e a ordem entraram em colapso e quase não é possível intervir; em outros contextos, os sistemas de planejamento funcionam e iniciativas de planejamento são empreendidas (ver Diaw, Nnkya e Watson, 2001), embora as formas de planejamento difiram (fortemente influenciadas por históricos coloniais particulares) e seus impactos possam ser bastante variáveis por toda a cidade.

Mais duas qualificações são necessárias. Este trabalho se concentra especificamente nas *cidades* da África subsaariana. A intenção não é negar a importância das áreas rurais nem suas ligações com as áreas urbanas. Contudo, as três teorias normativas sob análise têm uma aplicabilidade potencial muito maior nas áreas urbanas: avaliar sua utilidade em áreas rurais geralmente muito diferentes aumentaria de maneira pouco razoável as expectativas de sua aplicabilidade. Finalmente, estou consciente de que o continente subsaariano é muitíssimo variado e de que a referência a ele como uma entidade beira a uma supergeneralização perigosa. Contudo, há também importantes pontos comuns sociais e políticos. O estudioso africano Mahmood Mamdani (1996) argumenta convincentemente que esses pontos comuns, arraigados no histórico colonial do subcontinente, legitimam a avaliação da África como uma unidade de análise e, em particular, desconsideram a posi-

ção de “excepcionalidade” da África do Sul. Embora eu tente realçar as diferenças contextuais onde elas são relevantes, prossigo no pressuposto de que algum nível de generalização seja possível.

O trabalho tem a seguinte estrutura: primeiro, investiga diversas hipóteses em que se baseiam as três teorias

normativas de planejamento; segundo, volta-se para a África subsaariana para esboçar o contexto em que os planejadores operam. O artigo conclui com algumas reflexões sobre o valor das três teorias normativas de planejamento em contextos que, como este, são caracterizados pela carência de recursos.

Três teorias normativas de planejamento

Com o fim do planejamento científico racional como forma dominante de teoria de planejamento, abriu-se espaço para o surgimento de um espectro de novas posições teóricas que procuram explicar o planejamento como um fenômeno e sugerir idéias de como o planejamento deveria ser conduzido e com que finalidade. Alguns desses teóricos, influenciados por uma crescente desilusão com o pensamento modernista e o planejamento tecnocrático, convenceram-se de que os movimentos sociais nas democracias liberais e o desenvolvimento da sociedade civil, de modo mais geral, possuíam a solução para a transformação social. O novo interesse por abordagens localizadas e empíricas centra-se no empoderamento de grupos fora do (e às vezes contra o) Estado. Entre esses teóricos de planejamento, sobressaem os associados à teoria de planejamento comunicativo. John Forester (1989) e outros depois dele inspiraram-se em Habermas para propor a comunicação como o elemento mais

importante da prática de planejamento. A interação (com pessoas ou grupos interessados), a comunicação de idéias, a formação de argumentos, os debates sobre diferenças de compreensão e, finalmente, a obtenção de um consenso quanto a um modo de ação substituem a elaboração impessoal de planos, orientada por peritos, como atividade básica dos planejadores. Essas idéias são desenvolvidas em sua forma mais sofisticada por Patsy Healey, que também introduz o “institucionalismo” como uma teoria explicativa das dinâmicas sociais para informar a posição normativa do planejamento comunicativo.¹ Para as finalidades deste trabalho, os seguintes aspectos da teoria de planejamento comunicativo são importantes.

O pensamento de Habermas é fundamental aqui. Com a preocupação de proteger e estender a democracia, ele conceitualiza “o mundo da vida” (ou esfera pública) como separada e exterior ao “sistema” de economia e governo

¹ Existem diferenças entre teóricos de planejamento comunicativo (ver Tewdwr-Jones e Allmendinger, 1998). Este artigo usa basicamente o trabalho de Healey.

formais. Dentro do “mundo da vida”, é possível aos seres humanos racionais e inerentemente democráticos chegar a um consenso e coordenar ações através do processo de comunicação (racionalidade comunicativa). Aqui, a “força do melhor argumento” determinará a validade final de uma posição específica. Habermas reconhece que a comunicação pode ser distorcida de várias maneiras e sugere um conjunto de critérios, ou éticas de discurso, para orientar processos de comunicação: se os processos forem inclusivos, empáticos e abertos, e se as diferenças de poder existentes entre os participantes puderem ser neutralizadas, então o resultado de tal processo poderá ser considerado válido (Habermas, 1990a, 1990b). Para os teóricos do planejamento comunicativo, isso passou a significar que o objetivo do planejamento é um processo justo e que, se o processo for justo, o resultado também o será (ver Fainstein, 1995).

Os teóricos do planejamento comunicativo reiteram a fé que Habermas tinha na sociedade civil como uma fonte de democracia e como um veículo para pressionar o Estado a agir de modo mais responsivo. Healey refere-se ao “déficit democrático” (a distância entre o Estado

e a sociedade civil) e sustenta que o planejamento “(...) busca maneiras para recuperar uma nova realização participativa da democracia e reconstituir um domínio público vigoroso e inclusivo que possa concentrar a atividade da governança de acordo com os interesses da sociedade civil (...)” (Healey, 1999, p. 119).² Em termos dessa posição, portanto, o Estado como participante passa a ocupar, em relação a agentes não-estatais, uma posição inferior, e a sociedade civil é vista como principal baluarte do projeto democrático.³

A hipótese de Habermas quanto à natureza consensual do discurso na esfera pública também é adotada pelos teóricos do planejamento comunicativo.⁴ Embora autores dessa escola não neguem as operações do poder, ainda permanece a crença de que, se os processos comunicativos forem administrados corretamente (de acordo com a ética de discurso de Habermas), então será possível alcançar acordos voluntários, porém obrigatórios. Sua posição tem como base a hipótese da cidadania universal, em que as diferenças entre agentes ocorrem apenas no nível do discurso ou das idéias e podem ser superadas pela argumentação. Dessa forma:

² Embora isso sugira uma dualidade entre Estado e sociedade civil, a abordagem institucionalista de Healey enfatiza redes sociais que “(...) se movimentam para dentro e para fora das instituições formais de governo (...)” (Healey, 1997, p. 205).

³ Huxley (2000, p. 375) chama a atenção para o problema potencial que isso cria para planejadores que são empregados pelo governo e são responsáveis perante representantes eleitos, mas que precisam operar em processos participativos e também ser diretamente responsáveis perante “um público”. Huxley também chama a atenção para o pressuposto não questionado subjacente à teoria de planejamento comunicativo de que planejamento é a melhor estrutura institucional para promover a democracia participativa.

⁴ Esse é um aspecto da teoria de planejamento comunicativo que tem sido criticado vigorosamente (ver Flyvbjerg, 1998a; Huxley, 2000; Tewdwr-Jones e Allmendinger, 1998).

(...) o poder dos discursos dominantes pode ser desafiado no nível do diálogo; por meio do poder do discurso informado e refletido; por meio de bons argumentos; e por meio de transformações que surgem à medida que as pessoas aprendem a compreender e a se respeitarem por meio de suas diferenças e conflitos. (Ibid.)

Healey aprimora ainda mais a idéia de cidadania universal para reconhecer que grupos comunicantes podem operar dentro de diferentes "sistemas de significado", o que significa que "vemos coisas de maneiras diferentes, porque palavras, frases, expressões e objetos são interpretados de maneiras diferentes, de acordo com nosso referencial" (id., 1992, p. 152). Permanece o pressuposto de que essas diferenças podem ser acomodadas em um processo que busca consenso.

Healey acrescenta mais duas dimensões à idéia de processos comunicativos. A primeira, compartilhada com estudiosos da "tendência cultural" (por exemplo, Escobar, 1994), é a valorização de "conhecimento local" concernente a "itens de informação que são mapeados e interpretados dentro das estruturas de significado e objetivos de redes sociais particulares" (Healey, 1999, p. 116). Isso é diferente do conhecimento "perito" (ou, às vezes, ocidental): consiste em bom senso e razão prática, provérbios e metáforas, habilidades e rotinas práticas, e pode ser verbal ou não-verbal. A segunda dimensão, relacionada à primeira, é a de que pro-

cessos que buscam consenso podem trazer um benefício a mais porque a compreensão compartilhada, a confiança mútua e a "criação de identidade" que são estabelecidas permanecem como "recursos culturais" novos ou "capital cultural" (ibid., p. 114), favorecendo futuros processos de planejamento. Agora também predominante na literatura de desenvolvimento tradicional, o capital social é freqüentemente apresentado como uma precondição para o desenvolvimento econômico e para os sistemas de governança mais democráticos (Mohan e Stokke, 2000). Isso pressupõe que tais relacionamentos de confiança e interdependência (econômica) mútua podem persistir por longos períodos de tempo, em localidades específicas, e ocasionar processos de desenvolvimento "de baixo para cima".

O aspecto importante final da teoria do planejamento comunicativo é sua tendência a se concentrar em âmbitos de governo subnacionais, em agentes individuais, sejam eles planejadores ou participantes do processo, assim como em teorizações de ordem indutiva. Assim, de acordo com a citação de Mandelbaum na introdução do volume que foi a primeira tentativa para definir a forma desse novo território teórico, há "um interesse geral pelo comportamento, pelos valores, pelo caráter e pelas experiências de planejadores profissionais em suas experiências de trabalho concretas", e pelas práticas desses planejadores, que incluem "maneiras de falar, rituais, protocolos implícitos, rotinas, estratégias relacionais, traços de caráter e virtudes" (Mandelbaum, 1996, p. xviii). Em relação ao

infindável debate sobre estrutura-agência, o pêndulo claramente já voltou para agência, e junto com isso, um interesse pela capacidade de o governo local e organizações locais levarem adiante a idéia de planejamento democrático. Isso, mais uma vez, não está em desacordo com as idéias de desenvolvimento tradicional focalizado no empoderamento político e econômico local (Mohan e Stokke, 2000), nem com o interesse dos estudiosos de viés culturalista na maneira como cultura e contexto conformam conhecimento e comportamento (Storper, 2001). A hipótese é que a sociedade pode ser transformada “de baixo para cima” e que só os processos locais podem modificar a distribuição mais ampla de recursos e poder (Fainstein, 1995). Mais uma vez, Healey é sensível a essa questão e, em sua própria estrutura analítica, lança mão da teoria de estruturação de Giddens para reconhecer que “a agência ativa interage com dinâmicas estruturais restritivas (...)” para influenciar “(...) a elaboração e o reconhecimento de regras formais, (...) a distribuição de recursos materiais (...) e os referenciais que os agentes desenvolvem (...)” (Healey, 1999, p. 113).

A teoria de Leonie Sandercock de planejamento em sociedades multiculturais (ver Sandercock, 1998a, 1998b, 2000) pode ser vista como uma variante, ou um desenvolvimento, da teoria de planejamento comunicativo, embora

existam algumas importantes diferenças entre elas. Assim como os teóricos do planejamento comunicativo, Sandercock é fortemente influenciada pelo pós-modernismo⁵ e pelo pensamento de viés culturalista (Storper, 2001). Ela concorda com a noção de sociedade civil como um local autônomo de resistência e de movimentos sociais como agentes básicos de mudanças. Insere seu próprio trabalho no que chama de um “modelo de planejamento radical” com raízes no planejamento de suporte, que ocorre, mais comumente, fora das estruturas formais do Estado e da economia (Sandercock, 1998b). Seu trabalho concentra-se na agência e no “local”,⁶ e nos tipos de processos e discursos que configuram os debates do planejamento. Como Beauregard (1998) observa, tanto os teóricos do planejamento coletivo como a teoria multicultural transferem a ênfase no âmbito das teorias de planejamento dos resultados para os processos assim como das conseqüências para a conscientização.

O ponto de partida de Sandercock reside em sua idéia do que constitui cidadania e como ela é fragmentada pela identidade e no papel do planejador em relação a essa questão. Em contraposição à idéia de cidadania universal, sua sociedade é estruturada por relacionamentos entre grupos culturalmente distintos, com base em sexualidade, etnicidade, gênero ou raça. Essa diversi-

⁵ Em contraposição ao próprio Habermas, que com freqüência é descrito como um modernista, em função de sua fé em processos racionais, da universalidade de suas idéias e de seu conceito de cidadania.

⁶ Embora ela não despreze o papel da economia política, seu foco não reside mais aí.

dade precisa ser comemorada e não reprimida:⁷ isto é, as reivindicações dos grupos precisam ser reconhecidas e facilitadas. Podemos argumentar aqui que Sandercock não está interessada apenas em reconhecer diferenças em termos processuais (a fim de caminhar para uma sociedade mais homogênea ou igual); ela está interessada na “diferença substancial” ou em referendar uma sociedade composta por grupos diferentes (Storper, 2001). Ou seja, em promover a diferença somente pela diferença.

O papel do planejador em tal contexto é ligar conhecimento à ação para empoderar grupos oprimidos e marginalizados, para resistir à exploração e à refutação de sua identidade (Beauregard, 1998). Ainda não está claro como as legitimidades de tais afirmações devem ser julgadas: Sandercock valoriza a idéia de uma cidade socialmente justa, mas sustenta que isso *exige* uma política de diferenças. As reivindicações de identidade devem, portanto, anteceder às reivindicações materiais. Isso parece significar que as noções do que constitui justiça podem ser culturalmente específicas e precisam ser expostas por meio de “diferentes maneiras de saber” (uma epistemologia de multiplicidade) e, conseqüentemente, de um relacionamento diferente entre planejador e grupos. Nesse aspecto, sua fé no “conhecimento local” e a natureza questionável do “conhecimento perito” são análogas às de

Healey. As hipóteses relacionadas à possibilidade de alcançar um consenso estão presentes nas publicações de Sandercock, assim como na teoria de planejamento comunicativo. A singularidade de Sandercock, porém, é que ela se preocupa em criar consenso entre grupos (reiterando e valorizando a diferença, em vez de eliminá-la), o que poderia assumir a forma de uma resistência ao Estado. Nesse aspecto, ela difere dos teóricos do planejamento comunicativo, para quem, às vezes, o alvo de um processo de planejamento é negociar emoções e diferenças para chegar a uma agenda coletiva acomodada pelo Estado (Beauregard, 1998). A questão do poder, os foucaultianos podem argumentar, continua, portanto, tão problemática na teoria multicultural quanto na teoria de planejamento comunicativo.

Com o fim do planejamento científico racional, outros teóricos valeram-se, entretanto, da influência do pensamento marxista no campo de planejamento. Sob uma perspectiva normativa, o interesse por uma forma de planejamento que consiga a redistribuição, a igualdade e a justiça caracteriza o trabalho de Susan Fainstein e, de uma maneira um tanto diferente, o de David Harvey. A abordagem da Cidade Justa de Fainstein é o foco da atenção aqui (ver Fainstein, 2000).

A base teórica de Fainstein em uma “economia política pós-marxista” (que

⁷ Beauregard (1998), ao comparar as posições de John Forester (um teórico fundador do planejamento comunicativo) e Sandercock, comenta que Forester se mostra hesitante em relação a políticas de identidade e quer tirar a ênfase da diferença. Planejadores são cidadãos em primeiro lugar e devem se referir à identidade de modo secundário.

engloba uma visão mais complexa da estrutura social e dos benefícios sociais do que a postulada pela análise material) gera diversos pontos comuns entre sua posição e as discutidas anteriormente. Assim como Sandercock, ela concorda com uma sociedade estruturada basicamente por grupos mais do que por classes, mas se interessa menos por um planejamento que visa valorizar e promover as reivindicações (materiais e não-materiais) desses grupos, e mais pelo modo como tais grupos podem beneficiar-se de ações de planejamento redistributivas.

Juntamente com os teóricos multiculturais e do planejamento comunicativo, Fainstein também se interessa por processos de planejamento e participação. Porém, aproxima-se mais de Sandercock ao ver seu público básico como a “liderança de movimentos sociais urbanos”, mais do que o governo, que pode não ser neutro nem benevolente, e distancia-se dos teóricos do planejamento comunicativo, que “basicamente se dirigem aos planejadores empregados pelo governo, pedindo-lhes que mediem interesses diversos (...)” (Fainstein, 2000, p. 468). Sua fé no poder reformador da sociedade civil alinha-se, portanto, com outros pensadores normativos pós-modernos e, também, com os teóricos do desenvolvimento neoliberal. Contudo, ela admite que certos indivíduos dentro do Estado (funcionários progressistas e “guerrilheiros na burocracia”) podem agir no interesse de grupos marginalizados, deixando a questão de envolver-se ou não com o Estado presumivelmente na dependência de circunstâncias específicas.

Fainstein é mais cautelosa que Sandercock em aceitar a validade de todas as reivindicações grupais e reconhece que algumas reivindicações podem ser altamente não-democráticas. Por esse motivo, insiste em que reivindicações não podem ser julgadas apenas por regras processuais. Como diria Habermas, processos justos nem sempre produzem resultados justos. Conseqüentemente, o “conteúdo substancial” ou os impactos das decisões precisam ser julgados também por seus abalos na equidade e na democracia.

A questão que se apresenta, então, é saber como a redistribuição e o planejamento eqüitativo ocorrem e quem deve julgar as reivindicações, se o governo não for confiável e não existirem funcionários progressistas. A visão de Fainstein de Cidade Justa pede um Estado que seja empresarial e que, ao mesmo tempo, ofereça assistência social (ibid.), e pressupõe uma economia mundial capitalista e um compromisso com o crescimento econômico. Porém, como sua teoria reduz a importância do governo no processo do planejamento e como seus argumentos são dirigidos basicamente a grupos fora do Estado, não fica claro como isso poderia acontecer, a não ser por sorte ou por acidente. Sandercock é um pouco mais clara nesse ponto: ela se alia aos grupos marginalizados e oprimidos e confia na pressão deles para obter benefícios do Estado.

A abordagem da Cidade Justa se distancia de outras teorias normativas de planejamento na medida em que en-

fatiza os resultados e processos do planejamento do espaço assim como os impactos distributivos que diferentes formas espaciais produzem. A inspiração de Fainstein para uma Cidade Justa em termos espaciais é Amsterdã, com sua diversidade física, densidade alta e áreas residenciais social e economicamente mistas. Essa forma espacial é acompanhada de, e se beneficia de, um Estado de bem-estar social (*welfare state*), uma sociedade civil forte e propriedade pública do solo. Fainstein, aqui, se conecta com a tradição espacial do novo urbanismo (a que ela também direciona algumas críticas).

Há uma literatura cada vez maior que apoiaria o argumento de Fainstein de que as formas espaciais têm implicações distributivas (e ambientais) diferentes (ver, por exemplo, Jenks e Burgess, 2000) e que aponta para os impactos sociais e econômicos negativos da exclusão espacial nas cidades (Borja e Castells, 1997). Embora pareça importante

que uma teoria normativa de planejamento se manifeste sobre uma questão central substancial como essa, as tentativas para universalizar uma forma espacial específica preocupam vários outros teóricos do planejamento. David Harvey (2000, p. 196) está descontente com o que chama de utopismo da forma espacial, pois este trata o espaço como um contêiner para a ação social e, geralmente, restringe o utopismo à dimensão da cidade.⁸ Sua própria posição normativa, também inspirada por metas de justiça e equidade, é expressa em um conjunto de "direitos", um dos quais é o "direito de reconstruir relações espaciais (...) de maneiras que transformem o espaço de uma estrutura de ação absoluta em um aspecto relativo e relacional mais maleável de vida social" (ibid., p. 251).

Para delinear a natureza dos problemas enfrentados pelo planejamento, este artigo agora se volta para o contexto da África.

O que está acontecendo com a África subsaariana?

Há um alto grau de consenso, na literatura de desenvolvimento, de que os problemas enfrentados pela África (principalmente a África subsaariana) são mais extremos do que os enfrentados pelas outras partes do Terceiro Mundo ou do Sul. Chabal (1996) identifica quatro dimensões dessa crise: o declínio econômico, a instabilidade política, a "retradionalização" e a marginalização da África.

A crise econômica da África subsaariana é grave: de modo geral, neste momento, as economias estão em um estado pior do que estavam na ocasião da independência. Mesmo os funcionários do Banco Mundial, geralmente inclinados a exagerar o desenvolvimento na África, agora concordam que descrições de seu desempenho econômico como "trágico" e "de dimensões críticas" "não são exageros" (Elbadawi e Mweya,

⁸ O problema em relação a isso foi bem articulado por Graham e Healey (1999).

2000, p. 415). A taxa média de crescimento anual do PNB real *per capita* não pára de cair desde a década de 1970 (ibid.); por conseguinte, dos 500 milhões de habitantes da África subsaariana, quase 300 milhões vivem em pobreza absoluta, e esses números estão aumentando (World Bank, 2001). Além disso, os níveis extremamente elevados de HIV/Aids (68% da população mundial infectada com HIV/Aids está na África, 3,8 milhões de novas infecções ocorreram apenas em 1999 – Aids Analysis Africa, 2000) constituem um fator de suma importância na diminuição das possibilidades de recuperação econômica.

O declínio econômico tem sido acompanhado por crises políticas, manifestadas por guerras, violência endêmica e colapso estatal. A África subsaariana tem uma incidência maior de guerras civis do que qualquer outra região do mundo – 40% de seus países vivenciaram guerras civis nos últimos 40 anos (Elbadawi e Sambanis, 2000). Os autores (ver Allen, 1999) agora estão também citando novos tipos de violência no continente, sob a forma de guerras civis mais frequentes e mais alastradas; aumentos drásticos da violência interpessoal ligada a crimes, colapso da civilidade e do respeito pela lei; prevalência de tiranias militares; conflitos em nível comunitário que, frequentemente, envolvem o confisco de alimentos e outros recursos; conflitos étnicos; escravidão infantil; e, finalmente, violência que tem por alvo grupos vulneráveis, como mulheres, crianças e refugiados.

Chabal (1996) é cauteloso quando

se refere ao que chama de “retradicionização” na África, descrita como um restabelecimento de tradições e práticas culturais antiqüíssimas. Vista em seus próprios termos, argumenta Chabal, ela deve ser compreendida como vinculada a questões de identidade e ajustamento (ou resistência) às condições econômicas e políticas específicas que se espalham pelo continente. Exemplos de “retradicionização” podem ser encontrados na persistência de feitiçaria e bruxaria; no restabelecimento de religiões africanas e na “tradicionalização” de igrejas cristãs na África; na persistência da etnicidade e no aumento da violência focalizada na etnicidade; no papel dominante exercido por redes de relações familiares; na persistência do comércio e da troca, em vez da adoção de investimento produtivo, e numa “informalização” avassaladora das economias urbanas; e no aparente fracasso de políticas “modernas” (liberais ou socialistas) na África subsaariana.

Chabal (1996) aponta, finalmente, para a percepção de que, em termos mundiais, a África subsaariana tornou-se irrelevante, especialmente do ponto de vista econômico e político. A esperança de que os problemas econômicos pudessem ser superados pela abertura das economias africanas e por uma maior exposição a investimentos estrangeiros não se concretizou. A África agora responde por apenas quatro a seis por cento do investimento direto global líquido (Simon, 1997) e a maior parte dele vai para a Nigéria e a África do Sul. A África, portanto, está sendo posta de lado pelo investimento privado estrangeiro, ao

mesmo tempo que estão sendo drasticamente reduzidos seus financiamentos de auxílio: os fluxos de auxílio oficial caíram 48% nos dez anos anteriores a 1996 (Bush e Szeftel, 1998). A isso, soma-se a "fantasia grotesca" da dívida externa africana, recentemente a maior do mundo em proporção ao PNB (Leys, 1994), e alguns países gastam mais da metade de seus ganhos estrangeiros com o pagamento da dívida.

Com o passar do tempo, tentativas para explicar a situação africana surgiram dos modernistas, de várias escolas marxistas e de teóricos da dependência e, mais recentemente, daqueles com viés cultural privilegiando explicações baseadas nas especificidades da cultura política. Há também um conjunto rico de trabalhos relacionados a políticas públicas. Embora haja uma falta notável de consenso entre essas várias posições explanatórias e prescritivas, conjuntamente elas ajudam a elucidar os aspectos da economia e da sociedade que seriam relevantes para que pudéssemos avaliar as três teorias normativas de planejamento.

A sociedade civil e o Estado na África subsaariana

Diversos autores, de várias posições, têm questionado os conceitos de sociedade civil na África subsaariana, ao chamarem a atenção para as maneiras pelas quais eles diferem das noções de sociedade civil nos contextos ocidentais.

O modo como a sociedade civil é conceituada depende, em grande parte,

da definição usada. Allen (1997) aponta para a maneira como definições anteriores do conceito, que o viam como um *processo* pelo qual a sociedade busca "abrir uma brecha" e equilibrar a "totalização" simultânea desencadeada pelo Estado (Bayart, apud Allen, 1997), cederam espaço, especialmente na literatura do desenvolvimento, para uma focalização nos agentes responsáveis por tal processo. Allen chama isso de visão de "vida associativa" da sociedade civil, que se baseia nos pressupostos de que as ONGs (organizações não-governamentais) e os "grupos sociais autônomos" constituem uma parte significativa da sociedade civil, distinta do Estado e freqüentemente em conflito com ele estimulando o processo de democratização. A sociedade civil é vista, dessa forma, como uma categoria separada do Estado, que pode ser criada ou aperfeiçoada, e não como algo que surge espontaneamente (Allen, 1997; McIlwaine, 1998). Esse conceito foi operacionalizado em um sentido analítico: alguns autores assinalam que o crescimento maciço de ONGs e movimentos sociais em países em desenvolvimento é uma evidência de uma sociedade civil que se torna gradualmente maior e mais vigorosa; e em um sentido prescritivo: a teoria de desenvolvimento neoliberal vincula a liberalização de mercado e de "capacitação comunitária" a estratégias para reduzir o papel dos governos em contextos de desenvolvimento, em vez de canalizar fundos para ONGs (Burgess, Carmona e Kolstee, 1997). Resta, porém, a pergunta: será que o crescimento de ONGs e de movimentos sociais e políticos populares pode ser tomado como uma indicação

do desenvolvimento da sociedade civil e da democratização?

Dada a relativa fraqueza dos movimentos sociais na África subsaariana (Crush, 1996), as ONGs têm sido consideradas, por agências de desenvolvimento e organizações doadoras, veículos centrais para desenvolvimento e mudanças. Contudo, ao realizar uma ampla avaliação de ONGs "setentrionais" (as financiadas e geralmente administradas por doadores ocidentais) na África, Marcussen (1996) revela algumas das maiores deficiências no seu desempenho. Muitas adotaram uma abordagem "de cima para baixo" e demonstraram fracasso geral em alcançar os muito pobres e em promover um benefício econômico sustentável. As ONGs têm sido descritas como "baluartes de desenvolvimento" que se concentram em pequenos enclaves sem a capacidade de aumentar suas atividades ou reproduzi-las. Especialmente preocupante é sua tendência em ver o Estado como parte do problema e tentar ignorá-lo, procedimento que ocasiona competição direta e conflito com o Estado, especialmente em relação a financiamento e a recursos humanos. Isso, por sua vez, enfraquece ainda mais os governos e impede que idéias de desenvolvimento sejam institucionalizadas em escala mais ampla. Segundo Marcussen (1996, p. 420), no mundo ocidental, o desenvolvimento da sociedade civil ocorreu organicamente e em cooperação com o governo, não em conflito com ele. Na África, tornou-se um processo artificial, impellido externamente e orquestrado por organizações cuja esfera de influência, em

relação à escala do problema, é mínima e cujo tempo de vida (e financiamento) é imprevisível.

Alguns autores (especialmente os interessados em transição política) comemoram um "*momentum* internacional de democracia" pós-década de 1990 (Diamond, apud Bartlett, 2000) caracterizado pela derrubada de regimes autoritários na Europa Oriental e em países em desenvolvimento e pelo surgimento de uma sociedade civil vigorosa. Na África, nos últimos anos, houve numerosos casos em que governos unipartidários foram derrubados e substituídos por sistemas políticos multipartidários e "democráticos". No entanto, o acompanhamento dos resultados dessas transições políticas leva muitos pesquisadores a concluir que elas não podem ser simplesmente equiparadas ao estabelecimento nem da democracia nem da sociedade civil. "A lógica política tradicional" não desaparece simplesmente porque regimes autoritários foram desafiados (Bartlett, 2000). No caso da Zâmbia (que Bartlett argumenta ser típico), condições sociais e políticas historicamente determinadas permitiram o surgimento de um grupo dominante capaz de excluir elementos importantes da sociedade civil e de permitir o retorno da corrupção, do nepotismo e do favoritismo político. Como disse o então ministro das Relações Exteriores da Zâmbia: "Se eu não nomear pessoas de minha própria região, quem as nomeará?". Bartlett conclui que "a existência de uma faixa ampla de organizações civis não garante que qualquer uma delas articulará normas que promovam o desenvol-

vimento de uma arena pública tolerante ou participativa" (ibid., p. 445).

A partir de um extenso exame da literatura sobre movimentos sociais em países em desenvolvimento, Walton (1998) encontra provas para apoiar tais conclusões. Apesar do crescimento de movimentos sociais e de tentativas de democratização, ele sugere que a participação ainda é mediada mais tipicamente por relações patrão/cliente do que por ativismo popular. No contexto da África, De Boeck (1996, p. 93) salienta que dicotomias implícitas, tais como Estado/sociedade ou legal/ilegal, já não captam a realidade. Em um "mundo cada vez mais 'exótico', complexo e caótico, que parece anunciar o fim da vida social e do tecido social tais como conhecidos por quase todos nós", o Estado é apenas um (freqüentemente fraco) lócus de autoridade, juntamente com chefes tradicionais, déspotas militares e máfias. Definições de legal e ilegal mudam constantemente, segundo os grupos que exercem o poder na ocasião. Aina (1997, p. 418) sustenta que na África é um erro supor que o relacionamento da sociedade civil com o processo de democratização é sempre progressivo; na verdade, muitas vezes há fortes tendências conservadoras.

Identidade

As questões de diferença e identidade grupais cada vez mais ocupam a atenção de quem escreve sobre a África. Insiste-se em que as lutas políticas na África são muito menos parecidas com a política

de identidade/estilo de vida que se tornou tão visível em países desenvolvidos e são muito mais propensas a serem relativas a questões materiais e à simples necessidade de sobrevivência (Mohan, 1997). Assim, Mohan afirma que a identidade não é um ponto de partida útil para a compreensão das lutas políticas na África ou que, pelo menos, ela talvez exija uma compreensão mais completa dos relacionamentos entre materialidade e identidade.

No contexto dessa discussão sobre a natureza do Estado e da sociedade civil, numerosos autores destacam a natureza extremamente complexa e fluida da identidade na África. O colapso social e econômico deixa muitas pessoas com pouca noção de pertencimento (processo, sustentam alguns, que começou com a penetração colonial) ou com pouca idéia de quem os representa. Uma solução para essa situação tem sido a utilização da identidade de uma maneira altamente oportunista:

dependendo da situação, às vezes a religião, às vezes a etnicidade, pode vir a ser o fator determinante da identidade e do comportamento de um indivíduo. A versatilidade organizacional das ordens que as tornaram os modos básicos de organização *vis-à-vis* ao Estado está em sua capacidade de adaptar-se a essa ambigüidade, e até tirar proveito disso. (Leonardo Villalon, apud O'Brien, 1996, p. 63)

Conseqüentemente, na África, identidade é muitas vezes um produto de hi-

bridização, fusão e inovação cultural. É com frequência autogerada e autoconstruída, às vezes com ênfase renovada na identidade étnica ou “retribalização”, às vezes entrelaçada com identidades globais (De Boeck, 1996). Atualmente, o compromisso religioso oferece a muitos jovens um caminho para escapar da marginalização social; O’Brien (1996, p. 64) comenta que as missões cristãs constituem hoje a maior e única indústria na África. Os estudantes estão muitas vezes na vanguarda dos movimentos de libertação, mas seu papel é ambivalente, pode estar mais ligado ao desejo de ganhar acesso a empregos no governo e de fazer parte da elite dominante do que de garantir a democracia. O impulso político da multidão é, acima de tudo, motivado pela economia (ibid.).

O “lado obscuro” da construção da identidade na África subsaariana talvez se assemelhe mais a outros contextos. A identidade define elementos de semelhança e, simultaneamente, de diferença – do “outro”. Nos locais onde o Estado é fraco, a coesão social é frágil e a competição por recursos é desesperada, as divisões sociais podem facilmente se degenerar e, de fato, se degeneraram nos horrores da limpeza étnica e do genocídio.

A economia e a informalização

Nos últimos anos, o aspecto mais surpreendente das economias africanas subsaarianas é a sua progressiva “informalização”. À medida que as economias

foram abertas a processos globais de comercialização (basicamente como resultado de políticas de ajustamento estrutural) e a produção doméstica foi dizimada, que os termos de troca em uma escala mundial passaram a desfavorecer os produtores primários e que o Estado, muitas vezes um dos maiores provedores de emprego formal, passou por um processo de encolhimento, as pessoas foram obrigadas a procurar meios de sobrevivência fora da economia formal. Elas se deslocaram, em grandes quantidades, para o auto-emprego (tanto legal como ilegal) ou para o trabalho temporário, ou precisaram complementar seus salários formais com atividades informais geradoras de renda. Em 1992, a OIT estimou que 63% da mão-de-obra urbana total da África subsaariana ocupava empregos informais e que esse setor gerava 93% de todos os empregos adicionais na África urbana durante a década de 1990 (Rogerson, 1997).

Embora uma heterogeneidade de oportunidades de trabalho, às vezes, seja considerada inevitável na nova economia global e embora o crescente setor informal seja ocasionalmente descrito como um sinal positivo de empreendedorismo pelos defensores das políticas neoliberais, a natureza específica da informalização na África precisa ser interpretada predominantemente como uma estratégia de sobrevivência. A maior parte da atividade informal é no campo do comércio, com pouca evidência de que microempresas produtivas “em incubação” estejam surgindo para garantir um lugar na economia mundial (ou mesmo

regional). A maioria das atividades gera poucos empregos extras e muitas delas proporcionam rendas baixas e irregulares sob condições de trabalho muito precárias. A maior parte das próprias atividades é de natureza de sobrevivência e envolve pouco investimento, poucas habilidades e lucro mínimo.

Esses processos têm implicações óbvias nos altos níveis de pobreza, desigualdade e insegurança, mas também têm conseqüências em outros aspectos da vida social e política. Em um contexto de economias em declínio, a concorrência se intensifica e cria, ao mesmo tempo, a necessidade de recorrer a uma ampla faixa de redes (familiar, religiosa, étnica etc.) e de continuamente organizar, negociar e proteger os espaços de oportunidade que foram criados (Simone, 2000). A concorrência intensificada, argumenta Simone, faz com que processos econômicos e políticos de todos os tipos fiquem abertos à negociação e à informalização. O estabelecimento de redes e relações com o estado se torna especialmente valioso, tanto para negociar acesso preferencial a recursos como para evitar controle e regulamento, e, como resultado, cada vez mais "(...) as instituições públicas são vistas não como públicas, mas como o domínio de grupos de interesses específicos, tornando-se, na verdade, locais para acumulação e vantagem particulares" (ibid., p. 7). Logo, o relacionamento entre Estado e cidadãos, e entre agentes formais e informais, torna-se subcodificado e sub-regulado, dependente de processos complexos de formação de alianças e intermediação de acordos, e particularmente resistente à reconfigura-

ção por meio de instrumentos de políticas e de intervenções externas.

As cidades na África subsaariana

A África subsaariana, com apenas 31% de sua população em áreas urbanas, é a região menos urbanizada do mundo (Simon, 1997) e conta com poucas cidades muito grandes. Uma característica significativa dessa região são os fortes vínculos urbano-rurais que ainda existem e mantêm muitas pessoas em incessante deslocamento entre bases urbanas e rurais. Essa estratégia de "estender a família" espacialmente (Spiegel, Watson e Wilkinson, 1996) funciona como uma rede de segurança econômica e social que, além de permitir acesso a oportunidades econômicas em constante alteração, conserva redes de parentesco e outras redes. À medida que a sobrevivência nas cidades se torna cada vez mais precária, os recursos rurais adquirem maior importância e as estratégias rurais de sobrevivência começam a penetrar nas áreas urbanas – a "ruralização" das cidades (em termos de atividades produtivas e modos de vida) é uma expressão cada vez mais usada para descrever mudanças em cidades africanas (De Boeck, 1996). O declínio econômico também precipitou um movimento mais geral em busca de oportunidades por toda a África. O movimento, em grande escala (muitas vezes ilegal), de pessoas que se deslocam por todo o continente comerciando drogas e bugigangas exóticas é prova disso. Uma implicação desse fenômeno é que a conceituação de ci-

dades como entidades completas que podem ser planejadas e administradas corretamente (como aconteceu em tentativas anteriores de planejamento em cidades africanas) torna-se obviamente questionável;⁹ outra consequência é que a dedicação de pessoas a locais urbanos específicos (e o que acontece com eles) faz-se mais tênue. Segundo Simone (1999), as conexões entre espaço social e físico desunem-se progressivamente, e as estruturas para formação de identidade e redes espalham-se através de regiões e nações, em vez de se enraizarem em locais específicos.

Em muitas cidades, os padrões altamente diferenciados de acesso a recursos refletem-se nas crescentes divisões espaciais entre a elite bem relacionada e a grande massa de pobres. A maioria das cidades africanas desenvolveu um “núcleo” comercial e residencial definido e provido de bons serviços, que, primeiro, alojou os senhores coloniais e, em seguida, a elite comercial e política local e os investidores estrangeiros. Muitas cidades também apresentam tentativas, oriundas do período pós-colonial, de oferecer moradias para as classes trabalhadoras sob a forma de apartamentos e de projetos de baixo custo em que o estado provê a moradia e alguns serviços como água ou esgoto e exige, em contrapartida, a mão-de-obra do morador na construção.¹⁰ Nos anos subseqüentes, juntamente com o rápido aumento do número

de pobres urbanos, a decrescente capacidade de o governo fornecer serviços urbanos ou regular o ambiente urbano resultou em uma extensa informalização tanto do tecido urbano quanto do uso do solo urbano. Com níveis cada vez mais altos de criminalidade, os ricos se entrincheiram em enclaves de alta segurança e escolhem cuidadosamente os caminhos por onde passam para evitar os seqüestros de automóveis. Essas partes da cidade continuam, em graus variados, bem servidas e reguladas. Além dessas áreas, os serviços são degradados ou inexistentes, os abrigos são provisórios e a ocupação e uso do solo são desregulamentados (e freqüentemente muito contestados). Isso não significa que a organização dessas áreas seja fortuita: Simone (1998) afirma que não só é difícil determinar onde a cidade começa e termina, mas também identificar o que constitui uma cidade particular, única, em vez de centenas de áreas e bairros. Na maioria das cidades, qualquer novo investimento do setor privado evita tais áreas e, por conseguinte, exacerba as divisões entre ricos e pobres. Mesmo na Cidade do Cabo, onde a amplitude dos assentamentos informais e desregulamentados é muito menor que na maioria das outras cidades, as divisões espaciais fortificadas pelo *apartheid* estão agora sendo reforçadas por um padrão de novos investimentos que se restringem às partes mais ricas, mais bem servidas e mais atraentes da cidade (Turok e Watson,

⁹ Não se trata de fenômeno restrito a cidades africanas, como Healey (2000) sustenta.

¹⁰ Em cidades sul-africanas, esses esforços eram ligados ao projeto de *apartheid* e à realização de cidades racialmente segregadas. A provisão formal de moradia e de infra-estrutura básica para grupos de renda mais baixa (negros) era muito mais extensiva que em outras cidades africanas.

2001). Logo, em termos de organização espacial, as cidades africanas estão ficando cada vez mais injustas em função da exclusão espacial e social dos pobres ao acesso às poucas oportunidades formais que as cidades de fato têm a oferecer.

Essencialmente, em muitas cidades do subcontinente, o “alcance” de instituições formais de autoridade estatal (e, por isso, de sistemas de manutenção de lei e ordem) é apenas parcial, e há grandes regiões de muitas cidades que devem ser consideradas “desgovernadas”. Nelas, as fontes alternativas de autoridade (chefes tribais, déspotas militares e chefes do tráfico) imperam e resistem às tentativas do Estado de invadir seus territórios. Mesmo na Cidade do Cabo, gangues (li-

gadas às rotas internacionais do tráfico de drogas) controlam alguns dos distritos municipais “de cor”, a ponto de, às vezes, terem usurpado à municipalidade a alocação de unidades habitacionais públicas e a coleta de aluguéis. Em outro exemplo, tentativas municipais de iniciar uma melhoria em um assentamento informal na Cidade do Cabo foram repelidas por déspotas militares locais ligados a fontes de autoridade tribal em áreas rurais, uma vez que sua principal fonte de renda, ou seja, o dinheiro de “proteção” pago por moradores de barracos, teria sido suprimida (Municipality of Cape Town, 1998). Outras cidades da África se caracterizam por essa “partilha de poder” de modo ainda mais radical.

O uso de teorias normativas de planejamento nas cidades da África subsaariana

Será que as três teorias normativas de planejamento discutidas anteriormente podem impulsionar o debate sobre planejamento na África subsaariana? Será que oferecem, pelo menos, uma perspectiva teórica sobre o papel e o posicionamento do planejamento em tal contexto ou será que, como sugerem Huxley e Yiftachel (2000, p. 336), elas generalizam inadequadamente um contexto ocidental? Adiante, argumento que, sob alguns aspectos, elas oferecem percepções importantes que planejadores na África fariam bem em seguir. Porém, sob outros aspectos, baseiam-se em pressupostos relacionados à nature-

za do contexto em que o planejamento ocorre e que parecem não se aplicar a essa parte do mundo.

O valor das teorias normativas de planejamento atuais

Dada a natureza de muitas das práticas passadas e atuais de planejamento na África Subsaariana, seja no que se refere às insuficiências e debilidades do Estado, seja pela sua apropriação por interesses clientelistas e locais, todas as três teorias competentemente chamam a atenção

para a importância de grupos alicerçados na sociedade civil nos processos de planejamento e para a natureza política do planejamento. Por conseguinte, essas teorias levam o planejamento para além de conceitos tecnocráticos e corporativistas fundamentados no racionalismo instrumental, muitas vezes insensíveis ao contexto a que se destinam os planos. Todas essas teorias, de forma competente, questionam o modelo Iluminista de domínio público que universalizou o homem branco e a experiência europeia, refutou outras possibilidades e impôs de modo generalizado um modelo de imparcialidade (Beauregard, 1998). Na sociedade civil, o reconhecimento de que há “vozes diferentes” que representam o que podem ser pontos de vista válidos e valiosos é de importância vital na África, onde as sociedades são qualquer coisa menos homogêneas e onde algumas vozes, muitas vezes, são reprimidas pela violência ou pela tradição. Como Storper (2001, p. 156) observou, os movimentos de combate ao racismo e a outros preconceitos, assim como o respeito pela diversidade em geral, estão provavelmente entre os mais importantes progressos do século XX, e, sob esse aspecto, a África não deve ser deixada para trás. A posição de Sandercock de que, no âmbito do discurso, essas diferenças ultrapassam as “diferenças de significado” e podem estar enraizadas nas diferenças culturais mais fundamentais também é válida: os altos níveis de mobilidade e desordem na África resultaram na coexistência de agrupamentos étnica e culturalmente diversos, muitas vezes com maneiras muito diferentes de “ver e interpretar”.

Aspectos da abordagem de Cidade Justa de Fainstein também são muito importantes para a avaliação do planejamento na África. Em um contexto no qual pobreza e sobrevivência são os problemas centrais para a vasta maioria dos habitantes, a questão dos efeitos distributivos de decisões de planejamento e de formas espaciais planejadas específicas é crucial. Se o planejamento nas cidades africanas subsaarianas não puder demonstrar que é mais abrangente do que o controle de usos do solo e que precisa desempenhar um papel central ao tratar das questões de desenvolvimento urbano, ele estará, então, destinado a ficar ainda mais marginalizado do que já está. Por essa razão, o reconhecimento de Fainstein do papel da economia política, tanto na determinação da natureza dos problemas urbanos quanto na configuração do conjunto de possíveis resultados de planejamento, é uma importante correção do foco na “agência” ou no “local” característico de outras teorias de planejamento. Decisivo, portanto, é seu enfoque no planejamento no nível da cidade como um todo, em contraposição ao enfoque em iniciativas de grupos ou projetos locais, e no modo como as decisões, nesse nível mais amplo, estabelecem os parâmetros para ações mais locais.

Finalmente, todas as três teorias levantam questões úteis sobre o projeto da modernidade, sobre as teorias de desenvolvimento evolucionário e sobre o sentimento de certeza que impregnava muitas das iniciativas de planejamento do passado. Na África subsaariana, mais do que em qualquer outra parte do “sul”, o

futuro parece ser de declínio constante, interrompido pelo ocasional enclave de desenvolvimento. É absolutamente impossível prever como essa situação chegará ao fim, e o planejamento (onde pode agir) conta com poucos precedentes eficazes e com poucas bases firmes para traçar um caminho para diante.

Onde as teorias normativas atuais são menos eficazes

Sob outros aspectos, essas teorias normativas são baseadas em pressupostos relacionados à sociedade civil, à identidade e às possibilidades de desenvolvimento “de baixo para cima” que não têm muita probabilidade de vigorar no contexto de grandes partes da África. As idéias presentes na abordagem da Cidade Justa devem sofrer, assim, algumas modificações.

Todas as três teorias normativas demonstram fé na capacidade de a sociedade civil promover o ideal de democracia, uma fé compartilhada pela teoria do desenvolvimento tradicional. Isso se manifesta pela promoção de projetos de planejamento realizados por organizações baseadas na sociedade civil ou em conjunto com o governo local ou, no caso de Sandercock e, às vezes, de Fairstein, inteiramente fora das estruturas governamentais. Pressupõe-se aqui que os órgãos da sociedade civil são suficientemente estruturados para serem capazes de: reconhecer a necessidade de

intervenção planejada; comprometer-se com um processo organizado de planejamento que seja aceito também pelos que serão afetados pela ação; envolver-se em um processo de busca de consenso que seja democrático e justo; negociar quaisquer processos ou resultados com estruturas formais de governo; mobilizar recursos e capacidades para cumprir decisões; manter envolvimento com processos de implementação.

Em muitos países da África subsaariana, a natureza altamente disfuncional da sociedade civil dificulta muito a ocorrência de tais processos.¹¹ Os movimentos sociais ou populares são poucos, frágeis e freqüentemente vinculados a interesses étnicos, e não é possível confiar neles para levarem avante questões de interesse público mais amplas. ONGs que recebem financiamentos externos talvez estejam mais bem posicionadas para tomar tais iniciativas, mas as limitações dessas organizações também foram observadas anteriormente (ver também Mitlin, 2001). Também foi demonstrado que os vínculos entre funcionários estatais, políticos e vários grupamentos fora do Estado são complexos e quase sempre de natureza “clientelista”: a noção de uma sociedade civil independente que pressiona o governo a agir mais democrática e justamente difere seriamente da realidade de grande parte da África. Além do mais, as possibilidades de alcançar consenso são, sem dúvida, mais difíceis em sociedades fragmentadas tão profundamente pela etnicidade e tão motivadas,

¹¹ Críticos da teoria de planejamento comunicativo também questionam a viabilidade de tais processos em partes do mundo mais estáveis e economicamente desenvolvidas (ver, por exemplo, Flyvbjerg, 1998a; Huxley, 2000).

obrigatoriamente, pela meta da sobrevivência. O exercício do poder como uma força motivadora está presente em todas essas situações, mas pode manifestar-se mais aberta e negativamente sob circunstâncias de escassez e instabilidade. Redes de todos os tipos operam intensamente, mas é pouco provável que se interessem pelas questões referentes a espaço e ao local de que geralmente se ocupa o planejamento. As populações em constante movimento, em constante busca de oportunidades sempre em alteração, não estão em condições de se comprometerem com processos prolongados de debate e de envolvimento em iniciativas de planejamento localizadas. Infelizmente, a esperança de aumentar o capital social localizado para ser utilizado em processos futuros também se torna menos provável.

Em razão do contínuo enfoque das lutas políticas da África mais na política material do que na política de estilo de vida/identidade, o reconhecimento e a celebração da identidade, como defendidos por Sandercock, também precisam ser pensados de forma diferente. Fraser (2000) trata de política de identidade de modo mais geral, mas seus argumentos são relevantes para a operacionalização dessa abordagem na África. Segundo a autora, em primeiro lugar, as demandas por reconhecimento estão eclipsando as demandas por redistribuição (em um contexto de crescente disparidade econômica) e, em segundo lugar, a reificação da diferença cultural está estimulando o separatismo e a intolerância. Os resultados, argumenta, são desigualdades crescentes e a sanção da violação de direitos humanos. As

políticas de identidade deslocam as lutas por redistribuição de duas maneiras. Algumas posições identificam as raízes da injustiça no nível do discurso (por exemplo, declarações degradantes), em vez de percebê-las no nível dos significados e das normas institucionais. Isso leva à ausência de reconhecimento de fatores socioestruturais decisivos. Outras posições, associadas à teoria de viés culturalista, postulam que as questões referentes à desigualdade se subordinam às questões identitárias ou de "reconhecimento", sendo explicadas como um efeito secundário destas últimas. Assim, as questões identitárias deveriam ser tratadas prioritariamente em relação às questões concernentes à distribuição da renda ou dos recursos. Essa parece ser a posição de Sandercock. Fraser (2000) afirma que não só essas posições obscurecem as verdadeiras raízes dos problemas identitários, que se referem a padrões de valor institucionalizados, como também que a reificação da identidade cria uma pressão moral para a conformidade do grupo, obscurecendo as lutas intragrupoais, tais como as relativas a gênero.

Essas idéias sugerem que os planejadores, que talvez estejam muito interessados em trazer para o primeiro plano as questões da identidade no contexto da África, precisam agir com grande cautela. Na medida em que puserem de lado as questões distributivas, eles poderão exacerbar o problema central da África: pobreza e disparidade. Há também o perigo de deixarem de reconhecer que, na África, muitas expressões de identidade são economicamente moti-

vadas e, à vezes, oportunistas. Priorizar a identidade pode gerar conseqüências econômicas que não sejam inteiramente previsíveis nem desejáveis. Na África, mais importante, ainda, talvez seja a tendência de a identidade étnica fornecer os contornos e linhas responsáveis pela delimitação de grupos antagônicos que, em choque, produzirão grandes conflitos, guerras civis e genocídio. Também há indicações, como Fraser (2000) sugere, de que a etnicidade cobre uma multidão de abusos intragrúpicos (circuncisão feminina, escravidão infantil etc.) que afetam sobretudo os mais vulneráveis da sociedade. No momento atual, a reificação da identidade de modos simplistas pode ser mais prejudicial do que benéfica.

Uma terceira área de disputa tem a ver com a concentração de teorias de planejamento no nível "local". Tanto a teoria de planejamento comunicativo quanto a teoria multicultural ressaltam os processos referentes a grupos locais e o papel da agência. O conhecimento local é valorizado, e o conceito de capital social torna-se importante ao estimular um processo de desenvolvimento "de baixo para cima". Na abordagem de Cidade Justa, as forças mais amplas da política econômica são reconhecidas, mas, não obstante, há o pressuposto de que algum tipo de equidade pode ser alcançado no nível da cidade individual.

Não há dúvida de que, na África, assim como em outros lugares, "o local"

desempenha um relevante papel na determinação de processos e resultados, e esse reconhecimento é um corretivo importante para as posições estruturais do passado. No entanto, a marginalização da importância de forças estruturais mais amplas no desenvolvimento da África também seria um erro muito grande. Embora as forças econômicas globais estejam desempenhando um papel cada vez mais significativo nas economias de todos os países, a África tem sido particularmente suscetível às alterações da demanda e da fixação dos preços dos produtos primários, seu principal gerador de divisas estrangeiras. Além disso, a maioria dos países africanos é influenciada fundamentalmente por políticas de ajuste estrutural e programas de auxílio que lhe são impostos pelo Banco Mundial e o FMI. Poucos aspectos da sociedade e da economia africanas não foram tocados por essas políticas e esses programas, e as iniciativas locais não têm conseguido funcionar fora deles. A crescente pobreza e a instabilidade política são, por sua vez, importantes fatores subjacentes aos níveis extremamente altos de mobilidade populacional vivenciada nas regiões africanas e entre elas. Por conseguinte, as populações locais não têm nem estabilidade nem coesão, ambas condições, ao que parece, para criação de capital social,¹² de iniciativas de desenvolvimento "de baixo para cima", de processos grupais harmoniosos e de um constante compromisso com os processos de planejamento e implementação. Pelas mesmas razões, as in-

¹² A importância preponderante do local na criação de capital social foi, de qualquer modo, criticada pelos que examinam o papel de forças mais amplas no famoso estudo de caso de Putnam (Tarrow, apud Mohan e Stokke, 2000).

justiças no nível de uma cidade particular devem ser encontradas nas dinâmicas das áreas rurais, em outras cidades e regiões e, naturalmente, em forças muito mais amplas.

O problema com enfoque no local, sustentam Mohan e Stokke (2000), é que ele limita tanto a consciência quanto a ação. Se a base econômica e política não for problematizada, é possível, então, culpar simplesmente as incapacidades de grupos ou áreas locais de se situarem corretamente em relação a forças mais amplas. Isso, por sua vez, ignora a necessidade de as iniciativas locais ultrapassarem o âmbito dessa escala, dando início a um processo de articulação e formação de alianças global.

Uma quarta área de disputa diz respeito ao tipo de formato urbano desenvolvido pela abordagem de Cidade Justa. Não há dúvida de que os tipos de princípios espaciais que norteiam a organização do espaço em uma cidade como Amsterdã (que, para Fainstein, é um exemplo da forma equitativa) se aproximam mais das necessidades de uma população mais pobre do que aqueles presentes nos modelos que privilegiam ambientes vastos e monofuncionais e a utilização de automóveis, modelos esses intensamente utilizados, no passado, nas cidades africanas. Também começam a ser tratados o tema da equidade no nível de cidade inteira e importantes considerações ambientais (Jenks e Burgess, 2000). É justamente por essas razões que essas idéias espaciais (às vezes chamadas de modelo de "cidade compacta") se infiltraram nos planos

urbanos da África do Sul na última década (Dewar, 2000; Schoonraad, 2000; Todes, 2000; Todes, Dominik e Hindson, 2000), permitindo algumas conclusões sobre suas viabilidades em áreas pobres de recursos.

A abordagem pressupõe níveis relativamente altos de controle estatal sobre o uso do solo para definir e manter uma pequena vantagem urbana e controlar invasões de terra. Embora isso talvez seja possível no contexto de uma cidade como, por exemplo, a Cidade do Cabo, que tem menos assentamentos informais periféricos do que as outras cidades sul-africanas e tem valiosas terras agrícolas comercializadas além de seus limites, nas outras cidades, a redução de assentamentos informais pode ser altamente prejudicial a famílias mais pobres que sobrevivem através de ligações urbano-rurais complexas e de emprego marginal local (Cross, apud Todes, 2000, p. 619). Essa abordagem também pressupõe que recursos significativos estão disponíveis para o desenvolvimento de áreas urbanas valorizadas nos centros das cidades e para a promoção de programas habitacionais caracterizados por uma alta densidade populacional, ao invés de simplesmente garantirem o desenvolvimento de áreas dotadas de infra-estrutura mínima. Poucos países africanos podem dispor de fundos habitacionais com a magnitude necessária. A reação normal do planejamento, que é oferecer locais muito pequenos com serviços (tanto para cortar custos quanto para manter densidades), provou ser altamente impopular, porque os locais maiores são vistos como um recurso econômico que per-

mite sublocação e, às vezes, agricultura. Tentativas de conseguir cidades mais compactas e mais eqüitativas também vêm desprezando as forças de mercado, que tendem a direcionar o investimento privado para enclaves descentralizados e defendidos (Turok e Watson, 2001) e o investimento individual para moradias periféricas (Bebbington e Bebbington, 2001). Na África do Sul, pelo menos

desde o fim do *apartheid*, as cidades se tornaram menos eqüitativas em termos de renda, com divisões e barreiras crescentes entre as partes mais ricas e as mais pobres das cidades. A idéia de Cidade Justa de Fainstein permanece um ideal pelo qual vale a pena lutar, mas também parece ser cada vez mais irrealizável em um contexto como esse.

Conclusão

É impossível pensar em planejamento na África sem considerar a questão do desenvolvimento de modo mais geral, principalmente porque posições sobre planejamento são inevitavelmente sustentadas por pressupostos relativos à economia e à sociedade mais amplos. Neste artigo, indico uma situação em que o problema do desenvolvimento urbano é provavelmente mais sério que em qualquer outro lugar. Chamo a atenção especialmente para o problema básico de sobrevivência humana (ameaçada por Aids, guerras e pobreza); o colapso econômico; a incapacidade de governos para representar, regular ou prover; os conflitos intergrupais de todos os tipos; as cidades que estão se fragmentando em um faccionalismo desesperado; e a suspensão de todos os códigos morais e legais na luta pela sobrevivência. O quadro não é homogêneo: há enclaves de sucesso econômico e riqueza, e há movimentos sociais democráticos e ONGs que realizam trabalhos positivos. Mas eles parecem ser a exceção e não a norma.

O processo de modernização, em suas formas tanto capitalista quanto socialista, não serviu bem à África ou, se o fez, foi de forma muito desigual, e as filosofias de desenvolvimento neoliberais, promovidas por meio de políticas de ajuste estrutural, foram francamente destrutivas. Sem nenhum novo paradigma de desenvolvimento à vista, os estudiosos pós-modernistas e de viés culturalista continuam acreditando que a sociedade civil e os movimentos sociais estabelecerão a democracia e o desenvolvimento econômico local. Eles vêem a sociedade como uma diversidade de grupos com valores diferentes que interagem através de fronteiras porosas e limites não definidos (Storper, 2001). Essa visão, argumenta ainda Storper, além de não ser incompatível com o mundo amigável e consumista do neoliberalismo, é igualmente despolitizante. Outras posições sustentam um controle maior dos fluxos financeiros globais e um papel mais forte para o Estado a fim de fortalecer suas funções de bem-

estar social, posição agora também admitida pelo “neoliberalismo pragmático” emergente (ver Sen, 1999). Mas, como Storper (2001, p. 161) assinala, há,

no momento, uma disputa intelectual para determinar qual o grau de regulamento de que precisa o capitalismo para atingir um nível razoável de estabilidade e justiça social. Os esforços atuais para definir a natureza e o grau do regulamento político do capitalismo não têm nenhum projeto utópico digno de crédito ligado a eles.

No contexto da África subsaariana, as políticas para reduzir o papel e o poder de governos centrais, para descentralizá-los e privatizar os serviços públicos, foram, em parte, responsáveis pelo mergulho em conflitos interétnicos e pelo colapso dos serviços e do bem-estar social. Muitos governos anteriores eram ineficientes, supercentralizados e corruptos, mas “diminuir” o Estado não foi a solução. Além do mais, de modo geral, na África, a sociedade civil não é coesiva o bastante para realizar, por conta própria, nem metas de desenvolvimento nem metas democráticas, logo, uma sociedade civil forte vai precisar de governança mais forte do que a que existe agora. Da mesma forma, parece que a economia globalizada não está prestes a trazer “desenvolvimento” à África. As mudanças estruturais importantes (alívio da dívida, assistência maciça para Aids e programas antipobreza, termos de troca

favoráveis etc.) são uma pré-condição essencial para qualquer tipo de renascimento econômico.

Isso fundamenta uma forma de planejamento em que governos desempenham um papel importante, mas certamente não são os únicos participantes. Como Yiftachel (1995) sugere, os valores tradicionais do planejamento que têm a ver com reforma e interesse público continuam tão relevantes como sempre, contanto que o reformismo não apele para o controle social e que haja o reconhecimento de um público heterogêneo. Isso fundamenta uma forma de planejamento que reconhece que “o local” molda as forças estruturais mais amplas e é também moldado por elas, e que ação local por conta própria será limitada e despolitizante. Fundamenta, também, uma forma de planejamento que reconhece a base material das lutas de identidade, pelo menos na África, bem como a natureza complexa, fluida e divisora das questões da identidade. Isso, por sua vez, exige que os planejadores tenham “jogo de cintura” nos processos de negociação: o poder prevalecerá sobre a racionalidade (Flyvbjerg, 1998b) e será certamente mais evidente que a busca harmoniosa de consenso. Finalmente, reconhece o impacto social e ambiental das intervenções espaciais e a necessidade de que elas respondam às demandas particulares do contexto, sem apelarem para importações simplificadas de partes do mundo muito diferentes.

Referências

- AIDS ANALYSIS AFRICA. 10(5). Disponível em: <<http://www.und.ac.za/und/heard/AAA/AAA.htm>>. Acesso em: jun. 2000.
- AINA, T. The state and civil society: politics, government and social organization in African cities. In: RAKODI, C. (Ed.). *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of its Large Cities*. Nairobi: United Nations University Press, 1997.
- ALLEN, C. Who needs civil society? *Review of African Political Economy*, 73, p. 329-337, 1997.
- _____. Warfare, endemic violence and state collapse in Africa. *Review of African Political Economy*, 81, p. 367-384, 1999.
- BARTLETT, D. Civil society and democracy: a Zambian case study. *Journal of Southern African Studies*, 26(3), p. 429-446, 2000.
- BEAUREGARD, R. Writing the planner. *Journal of Planning Education and Development*, 18, p. 93-101, 1998.
- BEBBINGTON, A.; BEBBINGTON, D. Development alternatives: practice, dilemmas and theory. *Area*, 33(1), p. 7-17, 2001.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local and Global: Management of Cities in the Information Age*. London: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Earthscan, 1997.
- BREHENY, M. (Ed.). *Sustainable Development and Urban Form*. London: Pion, 1992.
- BURGESS, R.; CARMONA, M.; KOLSTEE, T. *The Challenge of Sustainable Cities: Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries*. London: Zed Books, 1997.
- BUSH, R.; SZEFTTEL, M. Commentary: "globalisation" and the regulation of Africa. *Review of African Political Economy*, 76, p. 173-177, 1998.
- CHABAL, P. The African crisis: context and interpretation. In: WERBNER, R.; RANGER, T. (Ed.). *Postcolonial Identities in Africa*. London: Zed Books, 1996.
- CRUSH, J. (Ed.). *Power of Development*. London: Routledge, 1996.
- DE BOECK, F. Postcolonialism, power and identity: local and global perspectives from Zaire. In: WERBNER, R.; RANGER, T. (Ed.). *Postcolonial Identities in Africa*. London: Zed Books, 1996.
- DEWAR, D. The relevance of the compact city approach – the management of urban growth in South African cities. In: JENKS, M.; BURGESS, R. (Ed.). *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*. London: Spon Press, 2000.
- DIAW, K.; NNKYA, T.; WATSON, V. *Planning education in Africa: responding to the*

demands of a changing context. Paper presented at the World Planning Schools Congress, Shanghai, 11-15 July 2001.

ELBADAWI, I.; MWEGA, F. Can Africa's saving collapse be reversed? *World Bank Economic Review*, 14(3), p. 415-443, 2000.

ELBADAWI, I.; SAMBANIS, N. Why are there so many civil wars in Africa? Understanding and preventing violent conflict. *Journal of African Economies*, 9(3), p. 244-269, 2000.

ESCOBAR, A. *Encountering Development*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

FAINSTEIN, S. Politics, economics, and planning: why urban regimes matter. *Planning Theory*, 14, p. 34-41, 1995.

_____. New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), p. 451-478, 2000.

FLYVBJERG, B. Empowering civil society: Habermas, Foucault and the question of conflict. In: DOUGLASS, M.; FRIEDMANN, J. (Ed.). *Cities for Citizens*. Chichester: John Wiley and Sons, 1998a.

_____. *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: University of Chicago Press, 1998b.

FRASER, N. Rethinking recognition. *New Left Review*, 3, p. 107-120, 2000.

FORESTER, J. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press, 1989.

GRAHAM, S.; HEALEY, P. Relational concepts of space and place: issues for planning theory and practice. *European Planning Studies*, 7(5), p. 623-646, 1999.

HABERMAS, J. *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge, MA: MIT Press, 1990a.

_____. *The Theory of Communicative Action*. Cambridge, MA: MIT Press, 1990b.

HARVEY, D. *Spaces of Hope*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000.

HEALEY, P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2), p. 143-162, 1992.

_____. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: Macmillan Press, 1997.

_____. Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. *Journal of Planning Education and Research*, 18(2), p. 111-121, 1999.

_____. Planning in relational space and time: responding to new urban realities. In: BRIDGE, G.; WATSON, S. (Ed.). *A Companion to the City*. Oxford: Blackwell, 2000.

HUXLEY, M. The limits to communicative planning. *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), p. 369-377, 2000.

- HUXLEY, M.; YIFTACHEL, O. New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), p. 333-342, 2000.
- INNES, J. Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), p. 183-189, 1995.
- JENKS, M.; BURGESS, R. (Ed.). *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*. London: Spon Press, 2000.
- LEYS, C. Confronting the African tragedy. *New Left Review*, 204, p. 33-47, 1994.
- LYNCH, K. *Good City Form*. Cambridge MA: MIT Press, 1990.
- MAMDANI, M. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Cape Town: David Philip, 1996.
- MANDELBAUM, S. Introduction: the talk of the community. In: MANDELBAUM, S.; MAZZA, L.; BURCHELL, R. (Ed.). *Explorations in Planning Theory*. Rutgers, NJ: Centre for Urban Policy Research, 1996.
- MARCUSSEN, H. NGOs, the state and civil society. *Review of African Political Economy*, 69, p. 405-423, 1996.
- McLWAIN, C. Contesting civil society: reflections from El Salvador. *Third World Quarterly*, 19(4), p. 651-672, 1998.
- MITLIN, D. The formal and informal worlds of state and civil society: what do they offer to the urban poor? *International Planning Studies*, 6(4), p. 377-392, 2001.
- MOHAN, G. Developing differences: post-structuralism and political economy in contemporary development studies. *Review of Radical Political Economy*, 73, p. 311-328, 1997.
- MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *Third World Quarterly*, 21(2), p. 247-268, 2000.
- MUNICIPALITY OF CAPE TOWN. *Commission of Enquiry: Crossroads and Philippi Crisis Report*. Cape Town: Cape Town Municipality, 1998.
- O'BRIEN, D. A lost generation? Youth identity and state decay in West Africa. In: WERBNER, R.; RANGER, T. (Ed.). *Post-colonial Identities in Africa*. London: Zed Books, 1996.
- ROGERSON, C. Globalization or informalization? African urban economies in the 1990s'. In: RAKODI, C. (Ed.). *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of its Large Cities*. Tokyo: United Nations University Press, 1997.
- SANDERCOCK, L. *Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities*. Chichester: John Wiley. 1998a.
- _____. The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age. In: DOUGLASS, M.; FRIEDMANN,

- J. (Ed.). *Cities for Citizens*. Chichester: Wiley, 1998b.
- _____. Negotiating fear and desire, the future of planning in multicultural societies. *Urban Forum*, 11(2), p. 201-210, 2000.
- SCHOONRAAD, M. Cultural and institutional obstacles to compact cities in South Africa. In: JENKS, M.; BURGESS, R. (Ed.). *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*. London: Spon Press, 2000.
- SEN, A. *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf, 1999.
- SIMON, D. Urbanization, globalization, and economic crisis in Africa. In: RAKODI, C. (Ed.). *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of its Large Cities*. Tokyo: United Nations University Press, 1997.
- SIMONE, T. A. *Urban Processes and Change in Africa*. Dakar: Codesiria, 1998. (Working Paper 3/97).
- _____. Thinking about African urban management in an era of globalization. *African Sociological Review*, 3(2), p. 69-98, 1999.
- _____. *On Informality and Considerations for Policy*. Cape Town: Isandla Institute, 2000. (Dark Roast Occasional Paper Series).
- SPIEGEL, A.; WATSON, V.; WILKINSON, P. Domestic diversity and fluidity among some African households in Greater Cape Town. *Social Dynamics*, 21(2), p. 7-30, 1996.
- STORPER, M. The poverty of radical theory today: From the false promises of marxism to the mirage of the cultural turn. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1), p. 155-179, 2001.
- TEWDWR-JONES, M.; ALLMENDINGER P. Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A*, 30, p. 1975-1989, 1998.
- TODES, A. Reintegrating the apartheid city? Urban policy and urban restructuring in Durban. In: BRIDGE, G.; WATSON, S. (Ed.). *A Companion to the City*. Oxford: Blackwell, 2000.
- TODES, A.; DOMINIK, T.; HINDSON, D. From fragmentation to compaction? The case of Durban, South Africa. In: JENKS, M.; BURGESS, R. (Ed.). *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*. London: Spon Press, 2000.
- TUROK, I.; WATSON, V. Divergent development in South African cities: strategic challenges facing Cape Town. *Urban Forum*, 12(2), p. 119-138, 2001.
- WALTON, J. Urban conflict and social movements in poor countries: theory and evidence of collective action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), p. 460-481, 1998.
- WORLD BANK. *World Development Indicators 2000*. Washington, DC: World Bank, 2000.

_____. *World Development Report 2000/2001*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

YIFTACHEL, O. The dark side of modernism: planning as control of an ethnic minority. In: WATSON, S.; GIBSON, K. (Ed.). *Postmodern Cities and Spaces*. Oxford: Blackwell, 1995.

YIFTACHEL, O.; HUXLEY, M. Debating dominance and relevance: notes on the "communicative turn" in planning theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), p. 907-913, 2000.

Resumo

O artigo focaliza três das teorias normativas de planejamento contemporâneas mais conhecidas: a teoria de planejamento comunicativo (Forester, Healey, Innes e outros), a abordagem de Cidade Justa (Fainstein) e as teorias que tratam do reconhecimento da diversidade e da diferença cultural (Sandercock). Todas elas são de grande interesse para os planejadores que ainda lutam para superar as formas extremas de desigualdade, divisão e colapso social que persistem nas cidades da África. Este artigo examina alguns dos pressupostos centrais subjacentes a essas teorias e avalia até que ponto elas oferecem uma orientação útil ou simplesmente tentam generalizar um contexto ocidental.

Palavras-chave: teorias do planejamento; África subsaariana; desigualdades sociais.

Abstract

The article focuses on three contemporary and better-known normative theories of planning: communicative planning theory (Forester, Healey, Innes and others), the Just City approach (Fainstein), and those concerned with the recognition of diversity and cultural difference (Sandercock). Such theories are of great interest to planners who continue to grapple with the problem of overcoming the extreme forms of inequity, division and social breakdown that persist in the cities of Africa. The paper examines some of the central assumptions underlying these theories and considers the extent to which they provide useful direction, or simply attempt to generalize a Western context.

Keywords: planning theories; Sub-Saharan Africa; social inequality.

Vanessa Watson é professora do Programa de Planejamento Urbano e Regional e vice-diretora da Escola de Arquitetura, Planejamento e Geomática da Universidade de Cape Town (África do Sul). Escreve sobre teoria do planejamento e desenvolve

pesquisas na área de práticas de planejamento na África. Premiada pelo 2003 South African Distinguished Women in Science Award, representa a Association of African Planning Schools na Global Planning Education Association Network.

Debatendo o preconceito: a importância das histórias e de sua narração na prática do planejamento

Leonie Sandercock

Permitam-me apresentar Martha Quest, a protagonista do romance de Doris Lessing *The Four-Gated City* (1969) (*A Cidade de Quatro Portas*). Martha é uma intelectual marxista recém-chegada da Rodésia à cidade de Londres dos anos 1950, que é vista por ela como socialmente destituída e feia. Para Iris, porém, uma moradora local em cuja casa Martha está hospedada, a vizinhança é um arquivo vivo, estruturado e animado por camadas de histórias e memórias (citado por Donald, 1999, p. 122).

Iris (...) sabia tudo sobre esta área, meia dúzia de ruas até cerca de um quilômetro ou um quilômetro e meio de seu comprimento; e sabia tudo com tais detalhes que, quando acompanhada dela, Martha caminhava com visão dupla, como se fosse duas pessoas, ela mesma e Iris;

um olho afirmando, negando, repelindo a hediondez absoluta da área toda, o outro, com Iris, conhecendo-a amorosamente. Com Iris, andava-se aqui em um estado de amor, se por amor entendemos um delicado, porém total, reconhecimento de tudo o que existe (...). Iris (...) morara nesta rua desde que nascera. Pondo seu cérebro, juntamente com os outros milhões de cérebros, cérebros de mulheres, que registravam em detalhes tão miúdos, amorosos, ansiosos, as histórias de peitoris de janelas, camadas de tinta, cortinas substituídas e vigas de madeira recuperadas, haveria um instrumento registrador, uma espécie de mapa em seis dimensões que incluiria as histórias, as vidas e os amores do povo, Londres – um mapa de seções em profundidade. É aqui que Londres existe.

Martha, diríamos, “conhece” Londres teoricamente. Iris a conhece por imersão, por todos os seus sentidos, por empatia e amor. No parágrafo citado, há uma epistemologia implícita da cidade, uma epistemologia nitidamente feminista, atraente à primeira vista, que traça um modo de conhecer a cidade através dos sentidos e das emoções, e não através da teoria (marxista). Na declaração da última frase, “É aqui que Londres existe”, há uma enunciação que postula uma apresentação da “verdade”, uma afirmação de que para realmente conhecer a cidade é preciso conhecer as histórias nas cabeças de toda a sua população feminina. Se aceitarmos isso literalmente (o que, é claro, não é o que se pretende), nos encontraríamos numa posição que é, de certa forma, ridícula, uma vez que jamais poderíamos conhecer as histórias de todos os “outros milhões de cérebros”. Mas, mesmo que pudéssemos, ainda assim teríamos de interpretá-las, construir o nosso próprio sentido para elas. Será mesmo verdade, como uma generalização, que dentro das cabeças das mulheres existe um tipo particular de conhecimento sobre a cidade? E por que esse conhecimento, a perspectiva de Iris no romance, é inerentemente mais valioso do que a perspectiva mais analítica de Martha? Minha própria resposta a essa última pergunta é que não é, que ambas são valiosas e que é inútil considerar esses modos diferentes de conhecer a cidade como mutuamente exclusivos ou como superiores/inferiores. Mas é assim que as “histórias” são geralmente avaliadas, como “desprezíveis”, como a maneira de conhecer da mulher, como mediócras, inexatas.

Em reação a esse tipo de marginalização das histórias nas ciências sociais, não só as feministas mas outros também reafirmaram sua importância epistemológica e metodológica. O que desejo sustentar neste artigo é que, no planejamento, as histórias têm uma importância especial que não foi totalmente compreendida nem suficientemente valorizada. Para imaginar o espaço, a vida e as linguagens da cidade, que são basicamente irrepresentáveis, e torná-los legíveis, nós os transformamos em narrativas. A maneira como narramos a cidade torna-se constituinte da realidade urbana, afetando nossas escolhas e os modos como então agiríamos. Meu argumento será de uma simplicidade ilusória. As histórias são fundamentais para a prática do planejamento: para o conhecimento que extrai das Ciências Sociais e Humanidades; para o conhecimento que produz sobre a cidade e para formas de agir na cidade. O planejamento é *encenado* através das histórias, por incontáveis maneiras. Quero desvendar as muitas maneiras como usamos as histórias: nos processos, como catalisadores de mudanças, como base para a formulação de políticas, na pedagogia, nas explicações, nas análises críticas, e, também, como justificativa do *status quo* e como exemplos morais.

Minha abordagem não é destituída de crítica. Apesar de alguns campos acadêmicos mais recentes (estudos feministas e culturais, por exemplo) estarem dando mais atenção e uso às histórias, eu não as vejo como uma nova religião. Ainda é preciso questionar a veracidade de nossas próprias histórias e a das his-

tórias dos outros. Precisamos estar atentos à maneira como o poder escolhe e molda as histórias que são contadas, são ouvidas e têm importância. Precisamos entender o trabalho que as histórias fazem, ou melhor, que pedimos que elas façam quando delas fazemos uso, e reconhecer a ordem moral envolvida no uso consciente ou inconsciente de certos enredos e tipos de personagens. Acredito que uma compreensão melhor do papel das histórias pode tornar-nos mais eficazes como profissionais de planejamento, independentemente do campo real do planejamento. As histórias e as narrações de histórias estão a serviço da resolução de conflitos, do desenvolvimento comunitário, da pesquisa sobre ações participativas, da administração de recursos, da análise de políticas e de dados, do planejamento dos transportes, e assim por diante. Uma compreensão melhor do papel das histórias também pode ser um auxílio para o pensamento crítico, para a desconstrução de argumentos alheios. As histórias muitas vezes oferecem uma compreensão muito mais profunda da condição humana e, por-

tanto, da condição urbana do que a Ciência Social tradicional e, só por isso, merecem mais atenção.

Em resumo, quero apresentar dois argumentos arrojados neste artigo. Um é sobre a importância das histórias na prática, na pesquisa e no ensino de planejamento. O outro é sobre a importância crucial das histórias no planejamento multicultural. Muito do que os planejadores fazem, sustentarei, pode ser compreendido como história encenada. No entanto, a importância das histórias raramente foi entendida, e muito menos validada, no planejamento. As histórias possuem um potencial de persuasão significativo, porém são muito pouco reconhecidas na prática do planejamento. Não falamos sobre elas, não as ensinamos. Vamos expor o preconceito. Vamos liberar, recordar e refletir sobre o poder das histórias. Vamos apreciar sua relevância para o projeto do planejamento multicultural do século XXI, como uma forma de unir as pessoas para se conhecerem umas às outras pela narração de histórias.

Como as histórias funcionam

No campo do planejamento, poucos estudiosos investigaram o trabalho das histórias no planejamento, e mesmo assim, só sob alguns aspectos (Forester, 1989, 1993, 1999; Mandelbaum, 1991; Marris, 1997; Throgmorton, 1996; Eckstein e Throgmorton, 2003). Ao defender a importância das histórias, pretendo ser sistemática em

relação às maneiras, implícitas e explícitas, como as usamos, e demonstrar o que quero dizer quando afirmo que o planejamento é encenado por meio das histórias. Porém, primeiro devo dizer algo sobre histórias em si, porque a palavra "história" tem uma série de significados, de anedota a exemplo, a algo inventado em vez de "verídico", no sentido da

estrita adesão a fatos amplamente aceitos. Todos os três desses significados estão presentes e demonstráveis no modo como as histórias são usadas no planejamento. Em sua forma mais desenvolvida, elas têm certas propriedades-chave, e aqui me baseio na formação que tive na escola de cinema e, também, em Ruth Finnegan (1998), para esboçar cinco delas. Primeiro, há uma estrutura temporal ou seqüencial, que muitas vezes envolve o tique-taque de um relógio para criar tensão dramática. Segundo, há um elemento de explicação ou coerência, em vez de uma enumeração de uma coisa depois da outra. Terceiro, há algum potencial para generalização, para ver o universal no específico, o mundo em um grão de areia.¹ Quarto, há a presença de convenções genéricas e reconhecidas que se relacionam com uma estrutura esperada, uma estrutura de enredo e protagonistas. A *Poética* de Aristóteles era nossa bíblia nessa matéria na escola de cinema. Aprendemos com ele que as histórias, bem como os personagens, têm enredo, ambos igualmente importantes: e que têm princípio, meio e fim, uma forma ou estrutura. Quinto, a tensão moral é essencial a uma boa história.

Quero estender-me sobre o segundo e o quarto aspectos. Muito já foi escrito sobre o segundo, o elemento da coerência ou explicação. Analistas de literatura, folclore e mitos sustentam que há diversos enredos amplamente co-

nhecidos; mais obviamente, o conto do herói, o conto no formato “da miséria à riqueza”, a perda da graça divina, os efeitos da vilania, o amadurecimento, a Idade de Ouro perdida, o conto do pioneiro, o estranho que chega à cidade e o jovem que sai de casa para encontrar a si mesmo/criar seu lugar no mundo/fugir do provincianismo sufocante. O que isso tem a ver com histórias em/sobre planejamento? Vejamos alguns exemplos.

- (1) O conflito sobre usos de solo e direitos territoriais entre colonizadores e povos indígenas nos países do Novo Mundo. Para os povos indígenas, há uma história central sobre um paraíso perdido ou uma expulsão do paraíso. Para os colonizadores, a história central é o conto do pioneiro sobre coragem e persistência diante da adversidade.
- (2) A história do jovem que sai de casa para fugir do provincianismo sufocante. Isso pode evoluir para a história urbana do jovem *gay* que procura a cidade grande para encontrar uma comunidade de pessoas iguais a ele, bem como para sentir a liberdade do anonimato. Ou pode transformar-se na história de um assentamento de ocupantes ilegais nas colinas próximas à cidade ou às margens de um rio, ou de um acampamento de sem-teto na área decadente perto do centro da cidade. Cada uma delas é uma história

¹ Esse é o motivo pelo qual sempre me interessei por “fofoca” como uma maneira comum de conhecer/interpretar o mundo, em que as pessoas trocam histórias aparentemente pequenas (mas não triviais) e buscam atributos comuns e diferenças, como um modo de compreender o seu mundo (ver Spacks, 1985).

em que planejadores se envolvem em algum momento.

- (3) A Idade de Ouro perdida. Essa é uma história que aparece repetidamente em publicações sobre comunidades e sua destruição. Nesse enredo, os incorporadores imobiliários são vistos ora como vilões ora como planejadores.

E assim por diante. Histórias em/ sobre planejamento, mesmo as mais aparentemente abstratas, incorporam um ou mais desses enredos conhecidos.

E quanto ao quarto elemento das histórias, as convenções genéricas relativas à estrutura e aos tipos de protagonista? Histórias urbanas ou de planejamento podem parecer muito mais limitadas em sua variedade de protagonistas do que histórias de ficção, porque os protagonistas, muitas vezes, assumem a forma de forças impessoais (tais como o capitalismo, a globalização ou a alienação da vida urbana); no entanto, há indivíduos vistos como personificações dessas forças (tais como incorporadores malvados, membros de gangues alienados, ativistas comunitários nobres), que são retratados como vilões ou heróis. Em outras palavras, a ordenação moral dos gêneros de ficção mais conhecidos está igualmente presente nas histórias em/sobre planejamento (Finnegan, 1998, p. 9-13).

Se pensarmos sobre a história da parte leste de St. Louis, como é contada por Ken Reardon (1998, 2003), é possível ver todas as cinco convenções de histórias em funcionamento. Há uma

“seqüência temporal” que começa quando a Universidade de Illinois é contestada na Assembléia Legislativa em relação à sua prestação de serviços comunitários e continua através das tentativas iniciais para fazer algo, seguidas de reveses, pontos críticos, crises, obstáculos, e que, finalmente, chega a uma conclusão dramática, quando ficamos sabendo que, uma década mais tarde, \$45 milhões em fundos foram empenhados na revitalização de um bairro até então abandonado. Há, com certeza, um “elemento de explicação”. Na versão de Reardon, essa façanha resultou basicamente da fé de certos líderes comunitários e, em menor importância, do trabalho duro de membros da comunidade. Há um “potencial para generalização” na forma como Reardon extrai ensinamentos dessa história que talvez possam ser aplicados a outras comunidades pobres, bem como a parcerias universidade/comunidade. Há a presença das “convenções genéricas de enredo e personagem”. Em um plano, o “enredo” é sobre desindustrialização e globalização, forças abstratas e impessoais, em outro, é sobre resistência e mobilização comunitárias, organização de coalizões e o triunfo do espírito humano. Há pessoas que personificam algumas dessas forças abstratas, mas não todas. Os “ativistas comunitários nobres” possuem nomes e biografias breves, assim como os “poucos homens bons” que se apresentam para investir na comunidade com fundos públicos ou privados, enquanto os que abandonaram a comunidade permanecem como vilões anônimos. Finalmente, a ordenação moral da história é clara. A fé produz uma

determinação de agir. A capacidade de agir é intensificada pela parceria universidade/comunidade. Há também a cegueira/auto-ilusão sobre o envolvimento da universidade, e isso precisa ser superado através da coragem, da honestidade, bem como da compaixão dos líderes comunitários. Uma ética de prestação de serviço aos outros impulsiona a história.

Quero tratar agora das maneiras como vejo “planejamento como história encenada”: em processos, em histórias fundadoras (*foundational stories*), em histórias como catalisadores de mudanças, em políticas e, finalmente, em histórias acadêmicas, como método, como explicação e como análise crítica.

Planejamento como história encenada

Histórias e processos

Para muitos profissionais de planejamento, o papel das histórias é central, embora nem sempre essa avaliação seja consciente. Os que, de fato, utilizam as histórias conscientemente, o fazem de maneiras diversas, muitas vezes imaginativas e inspiradoras. O melhor modo de demonstrar esse uso é por meio de alguns exemplos de histórias como processos e de histórias sendo empregadas para facilitar processos. Todavia, esses exemplos são tão variados que usarei subtítulos como guias.

PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

Nos processos de participação pública ou comunitária, os planejadores orquestram um evento de forma a permitir que todas as pessoas, ou tantas quanto possível, contem a sua história sobre sua comunidade, bairro, escola ou rua. Tentemos a nos referir a esse procedimento como um apelo a um conhecimento local. Existem várias técnicas para con-

seguir as histórias das pessoas, tais como o trabalho em pequenos grupos, com um facilitador para cada grupo. O que nem sempre fica claro é como essas histórias coligidas serão usadas no processo subsequente, mas o que se acredita aqui é na importância de todos terem uma oportunidade de falar e de terem suas histórias ouvidas. Tal convicção está ligada a um argumento sobre os benefícios práticos e políticos da democratização do planejamento.

Se um evento participativo é uma maneira de *iniciar* um processo de planejamento, seu propósito será, na maioria das vezes, obter visões de futuro e opiniões, e, por conseguinte, a coleta de histórias provavelmente será acompanhada por uma busca de fios comuns que ajudarão a estabelecer prioridades. Se, por outro lado, o evento participativo é uma reação a um conflito preexistente que precisa ser abordado antes de o planejamento seguir adiante, então a coleta de histórias rivais adquire mais importância. Em tal situação, os profissionais geralmente se encontram sepa-

radamente com cada pessoa ou grupo envolvido para ouvir suas histórias sobre o problema, antes de resolverem quando e como reunir os grupos conflitantes para ouvirem as histórias uns dos outros. Em casos extremos, quando o conflito é muito antigo, se estendendo por gerações ou, até mesmo, séculos de opressão ou marginalização, esse trabalho é muito difícil. Porém, quando bem-feito, pode ser terapêutico, catártico e até curativo.²

MEDIAÇÃO, NEGOCIAÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITO

Em um ramo crescente da prática do planejamento – mediação, negociação e resolução de conflito –, há várias técnicas e procedimentos para facilitar a narração e a audição de histórias em situações de conflito.³ Nesse tipo de trabalho, a capacidade de um profissional para criar o espaço para que histórias sejam contadas é mais importante do que a capacidade de contar histórias. É aqui que a importância de escutar as histórias dos outros e a perícia de escutar em contextos de culturas em contato têm seu maior valor.

Forester descreve um caso, no estado de Washington, em que a mediadora, Shirley Solomon, reuniu nativos americanos e funcionários não-nativos do condado para resolver disputas territoriais. Uma etapa crítica naquela mediação era criar um espaço seguro em que as pessoas pudessem se reunir e

“apenas falar sobre as coisas sem serem movidas por resultados” (Solomon, apud Forester, 2000, p. 152). Solomon atribui um caráter cerimonial a esse espaço seguro formando um “círculo de conversa” e pedindo às pessoas que falassem sobre o que esse lugar significava para elas.

Todas foram incentivadas a contar suas histórias sobre o significado da terra e do lugar, para elas e suas famílias, no passado, no presente e no futuro, enfim, a terra cujos usos múltiplos e conflitantes elas teriam de compartilhar com outros. Foi o processo de narração de histórias que levou as pessoas a superar “as minhas necessidades *versus* as suas necessidades” para chegar a um “plano mais elevado” em direção a algum objetivo comum. Solomon descreve a criação desse espaço para que as histórias fossem narradas como uma ferramenta simples e poderosa, como uma maneira de abrir conexões surpreendentes entre grupos conflitantes. Ou, de acordo com Forester, a narração de histórias é essencial em situações em que histórias profundas de identidade e dominação formam o contexto no qual uma disputa existente é compreendida. Para que haja reconciliação, as histórias precisam ser contadas (Forester, 2000, p. 157). Em termos de processo, também, a criação de espaços para contar histórias faz com que participantes de diferentes culturas e classes se sintam mais à vontade para falar e mais confiantes na relevância de todo o procedimento. Um ancião tribal que

² Forester (2000), Dale (1999) e Sandercock (2000) pormenorizam tais casos.

³ Ver Fowler e Mumford (1999); LeBaron (2002); Susskind, McKernan e Thomas-Larmer (1999); Thiagarajan e Parker (1999).

estava presente na mediação de Solomon disse-lhe: "Naquelas reuniões em que prevalecem as regras de procedimento parlamentar, sei que ou eu não tenho nada a dizer ou que o que tenho a dizer não vale nada" (apud Forester, 2000, p. 154).

HISTÓRIA CENTRAL

Outro aspecto interessante do uso de histórias na prática é o que Dunstan and Sarkissian (1994) chamam "história central". A idéia de história central como metodologia baseia-se em estudos de psicologia que sugerem que todos nós possuímos uma história central: que não apenas contamos histórias, mas somos ativos ao criá-las com nossas vidas. Nós nos tornamos nossas histórias. Quando contamos histórias sobre nós mesmos, lançamos mão de comportamentos passados e comentários alheios sobre nós para nos caracterizarmos como, digamos, aventureiros, vítimas, temerosos de mudanças, egoístas ou corajosos. Mas, ao contar e recontar a história, também estamos reproduzindo a nós mesmos e nossos comportamentos. Psicólogos sociais argumentam que comunidades, e possivelmente nações, têm tais histórias centrais que dão sentido à vida coletiva (ver Houston, 1982, 1987). A cultura representa a criação, a expressão e o compartilhamento de histórias que nos vinculam a idiomas, imagens e metáforas comuns, que juntos criam um significado compartilhado. Tais histórias podem ser histórias de vítimas, de guerreiros, de falhas fatais, de apaziguamento, de generosidade, de abandono ou de expectativas traídas.

Em seu estudo de avaliação do sucesso do desenvolvimento urbano comunitário de um novo projeto habitacional em um subúrbio afastado, construído por uma agência pública em uma cidade australiana, Dunstan e Sarkissian usaram uma variedade de ferramentas de pesquisa: *surveys* para avaliar atitudes e satisfação, entrevistas, grupos focais, censo e outros dados estatísticos. Quando procederam à análise desse material, encontraram contradições que provavelmente não seriam resolvidas pela coleta de mais informações. A fim de ir além dos detalhes e registros quantitativos sobre "satisfação", eles investigaram a noção de história central, recorrendo à linguagem heróica, mítica e metapoética. Prepararam um roteiro sobre colonizadores heróicos, expectativas, traição e abandono e levaram a história de volta para a comunidade, dizendo: "foi isso que ouvimos". A reação foi avassaladora e catártica. "Sim, vocês compreenderam. É essa a nossa história". A tarefa, então, como foi definida pelos planejadores sociais, era ajudar a comunidade a dar uma reviravolta nessa história pessimista e fatídica. Perguntaram à comunidade como achava que sua história poderia/deveria ser mudada. Subjacente a isso, havia a crença de que histórias centrais podem indicar o modo como as comunidades reagirão a crises ou à intervenção pública. Assim como as pessoas, algumas histórias centrais trágicas precisam ser transformadas por um processo de cura explícito, ou a história central será repetidamente encenada. A renovação e a redenção são possíveis, sustentam Dunstan e Sarkissian. Novos capítulos poderão ser escritos se houver

uma vontade coletiva para fazê-lo. Eles sugerem quatro passos rumo à renovação. O primeiro é a narração pública da história de forma que seja aceita sua veracidade e reconhecido seu poder e sua dor. O segundo é uma espécie de reparação, em que há uma troca que estabelece as diferenças. O terceiro é uma cerimônia ou um ritual que surge do envolvimento local e do comprometimento do governo (nesse caso, municipal e provincial), que publicamente reconhece o novo começo. O quarto se refere a um compromisso e à confiança – construídos de forma processual e contínua – de que uma nova abordagem é possível e será tentada (Dunstan e Sarkissian, 1994, p. 75-91).

Esse fascinante estudo de caso elucidada de certa forma um enigma mais geral do planejamento participativo: como transformar um conjunto de histórias comunitárias em um plano digno de confiança e fiel aos desejos da comunidade. Iluminar o interior da caixa-preta dessa conversão certamente exige que os planejadores levem seu plano de volta aos narradores de histórias da comunidade e digam: “eis como convertamos suas histórias em um plano. Será que compreendemos vocês corretamente?” Em uma comunidade ou distrito eleitoral em que há apenas uma história central, esse é um processo mais direto do que em uma situação em que os planejadores ouvem duas ou mais histórias conflitantes. Nessa segunda situação, há muito mais trabalho envolvido, a fim de priorizar e chegar a algum consenso sobre as prioridades.

HISTÓRIAS NÃO-VERBAIS

Dependendo da comunidade envolvida em uma questão, vídeos, canções ou outras formas de arte podem ser maneiras úteis de narração de histórias. Em seu trabalho de prevenção de violência com jovens na Rock Solid Foundation em Victoria, na Colúmbia Britânica, o policial Tom Woods iniciou um projeto para criar uma galeria de arte e um parque ao ar livre para jovens ao longo de uma faixa de 500 metros ao lado da ferrovia, entre duas fileiras de armazéns. Essa área, que tinha uma longa história pregressa como corredor de crimes, é agora a sede da Trackside Art Gallery, o lugar onde os jovens da localidade desenhavam grafites nas paredes dos armazéns. Woods constatou que esses adolescentes precisavam de um lugar seguro para seus grafites. Mais profundamente, percebeu que eles precisavam de um espaço para se expressar por meios não-violentos e que o grafite é uma forma de arte comunicativa, uma forma de narração de histórias (Macnaughton, 2001, p. 5). O potencial de planejadores que trabalham com artistas em processos como esses, que estimulam a narração de histórias, ainda é muito pouco explorado.

O que emerge daí, então, é a utilização de histórias, de maneiras tanto óbvias como imaginativas, em processos de planejamento: cultiva-se a capacidade para contar, ouvir e inventar histórias, bem como a capacidade igualmente importante para criar o espaço necessário para que as histórias sejam ouvidas.

Histórias como fundamento, origem e identidade

Discuti a noção de história central e como ela pode ser usada por planejadores. Existe uma noção relacionada de história fundadora, uma história mitopoética das origens, uma história que cidades e nações contam sobre si mesmas. Isso tem relevância especial para o planejamento em contextos multiétnicos e multiculturais em que noções conflitantes de identidade estão em jogo. Vejamos a Austrália. A história fundadora que os anglo-australianos vêm contando nos últimos 200 e tantos anos é sobre a chegada do corajoso Capitão James Cook, que aportou com a Primeira Frota na baía de Botany em 1788 para estabelecer uma colônia, e sobre os subseqüentes pioneiros heróicos que exploraram e domaram a terra, uma história familiar em sociedades de colonizadores do novo mundo. Em uma esfera, essa história é mitopoética, mas, em outra, é também político-jurídica. As instituições fundadoras e, especificamente, o sistema de propriedade de terras foram baseados no conceito legal de *terra nullius*, isso é, terras vazias. Esse conceito tornou invisíveis os 60 mil anos anteriores de ocupação indígena, bem como sua presença contínua no continente.

Por volta do fim do século XX, crescia o número de australianos tanto não-indígenas quanto indígenas que se sentiam cada vez mais insatisfeitos com essa ficção sobre a origem. Um movimento para reescrever a história fundadora ganhou força. Muitas das pessoas

envolvidas com a comemoração do descobrimento do país na virada do século XXI desejavam contar uma história mais complexa sobre as origens, e o mito da origem tornou-se domínio contestado. Parte da batalha era jurídica e foi disputada por intermédio da Corte Suprema. Outra parte era simbólica e emocional, relativa a pedido de desculpas e reparação. Isso foi resolvido em parte pela distribuição de "Livros de Desculpas" em todas as bibliotecas públicas da Austrália. Quem quisesse poderia assinar um desses livros e, dessa forma, pedir desculpas publicamente aos aborígenes por sua expropriação. Durante 2001, também houve uma série de marchas de "Dia de Desculpas", uma em cada capital de estado ou território. Meio milhão de pessoas participaram em Sydney e 300 mil em Melbourne. A recusa do Primeiro Ministro (desde 1996) John Howard de fazer um pedido de desculpas oficial em nome do governo continua a encolerizar muitos australianos e a ser considerada uma questão em aberto no processo de reconciliação.

Tendo participado da marcha de Melbourne, no inverno de 2002, esse assunto ainda permanecia na minha cabeça enquanto estava trabalhando em Birmingham a convite do Conselho Municipal. Em parte como reação a motins urbanos raciais em outras cidades do norte da Grã-Bretanha no verão anterior, os políticos de Birmingham preocupavam-se em "agir certo" quanto à "administração" da diversidade étnica. À medida que eu me reunia com vários grupos da cidade, desde a equipe de

planejamento da cidade a trabalhadores em uma variedade de programas de desenvolvimento comunitário, de jovens negros e mulheres muçulmanas, comecei a ouvir versões muito diferentes sobre a identidade de Birmingham. Havia uma história fundadora bastante aceita por alguns habitantes “anglos” (que se referiam a si mesmos como a população “indígena”) de que Birmingham era uma cidade *inglesa* (não uma cidade multicultural) e que os que haviam chegado lá primeiro tinham mais direitos à cidade do que os relativamente recém-chegados do subcontinente indiano, do Caribe, e assim por diante. Essa questão profundamente política da mudança de identidade da cidade precisava do mais amplo debate público possível. Sugerir que, em algum momento, a cidade precisaria reescrever a história das suas origens para torná-la mais inclusiva e aberta a mudanças. A equipe de planejamento estava muito envolvida nesse debate. No trabalho direto junto às comunidades especialmente nos bairros não-anglos, esses planejadores predominantemente anglo-celtas estavam ou reproduzindo a história da origem da “Birmingham britânica” ou ajudando a mudar essa história ao fazerem seus programas e suas políticas refletirem e respeitarem a diversidade da “nova cidade”.

Esse já não é mais um exemplo isolado, mas uma situação cada vez mais comum por toda a Europa nesse tempo de migrações. A necessidade de mudar coletivamente (e representar no próprio ambiente construído) essas antigas histórias sobre as origens é um dos

desafios contemporâneos com que se confrontam os planejadores.

Histórias como catalisadores de mudanças

Na medida em que contribuem para o surgimento de novas formas de imaginar e criar alternativas, as histórias e as narrativas de histórias podem ser agentes ou auxílios poderosos a serviço de mudanças. Na minha própria prática, tenho usado histórias dessa maneira muito óbvia, descobrindo cedo na minha vida de planejadora (como estudante de pesquisa) que, mesmo dentro de uma cidade, muitas vezes um bairro desconhecia por completo que um outro bairro estava disputando, ou recentemente disputara, a mesmíssima batalha e descobrira maneiras criativas de fazê-lo. Quando as pessoas estão mergulhadas em batalhas locais, freqüentemente ficam tão concentradas no local que não têm nenhuma idéia do que está acontecendo em outros lugares. Descobrir que um outro bairro ou movimento social em sua cidade ou país venceu uma batalha semelhante pode ser inspirador e catalisador. Já desempenhei o papel de relatora de tais histórias e tornei-me um agente catalisador. À medida que o mundo diminui, narrar as histórias sobre o modo como pessoas em outros lugares enfrentaram adversidades semelhantes ou até mesmo mais terríveis e triunfaram é um papel que cada vez mais, e às vezes surpreendentemente, me vejo desempenhando. Quando fui convidada para ir a Johannesburgo em 2000, fiquei nervosa porque achava

que ia para um contexto em que minha experiência era nula e minha compreensão, limitada. Não podia me “pronunciar” sobre questões de lá. Mas podia contar histórias sobre lutas em outros lugares, e, assim como o resto do mundo fora inspirado em Nelson Mandela, os sul-africanos também se emocionaram e se inspiraram nas lutas que descrevi na parte leste de St. Louis e em Sydney. Havia processos embutidos nessas histórias que eu narrava, por meio dos quais as pessoas podiam aprender, obter idéias e refletir. A minha contribuição para esse processo é alguma noção, algum julgamento sobre que histórias são adequadas e em que circunstâncias o são, e alguma noção do que constitui, e de como contar, uma boa história.

Histórias de sucesso ou de ações exemplares servem como inspiração quando são recontadas. Já perdi a conta de quantas vezes contei a “história de Rosa Parks”⁴ nas salas de aula ou em reuniões comunitárias ou ativistas, quando o desânimo surgia e as pessoas sentiam que as desigualdades eram muito grandes e as estruturas de poder, muito opressivas e totalmente abarcantes. Quando Ken Reardon conta ou escreve sua história sobre a parte leste de St. Louis, ele está, entre outras coisas, transmitindo uma mensagem de esperança diante de desvantagens incríveis. Como planejadores, essa “organização da esperança” é uma das nossas principais tarefas e, nessa batalha, duas de nossas

armas são a utilização de histórias de sucesso e a capacidade de contar bem essas histórias, significativamente, de uma forma que realmente incentive outras pessoas a agir.

Nos contextos multiculturais, geralmente há uma cultura dominante cuja versão de eventos, de comportamento e de práticas constitui a norma implícita. Em geral, o que ocorre é que as pessoas encarregadas pelo planejamento, como uma atividade dirigida pelo Estado, pertencem à cultura dominante e, por conseguinte, se mostram menos propensas a reconhecer e muito menos a questionar as normas e as práticas culturais dominantes. Para uma sociedade ser funcional e formalmente multicultural, essas normas precisam ser ocasionalmente trazidas à luz, examinadas e contestadas. Uma maneira eficaz de fazer isso é por meio de histórias. O planejador canadense Norman Dale escreveu sobre a importância crucial de ouvir as histórias dos *Haida Gwaii* (uma comunidade indígena na costa noroeste do Canadá) sobre o que deveria ser um projeto de desenvolvimento econômico comunitário transcultural patrocinado pelo governo provincial nas Ilhas Rainha Carlota (Dale, 1999). Após uma série de encontros formais com habitantes locais, Dale lutava para criar um espaço em que o único representante *haida* (cujo nome era Gitsga) se sentisse capacitado a dizer alguma coisa. Gitsga parecia ter feito voto de silêncio e estava

⁴ Rosa Parks foi a mulher afro-americana que, em Alabama em 1955, recusou-se a ir para o fundo do ônibus quando pessoas brancas entraram. Esse ato de desobediência civil transformou-se em um boicote de um ano do serviço de ônibus pelos negros e deu origem ao Movimento de Direitos Civis.

prestes a se retirar do processo de consulta quando Dale o procurou e o encorajou a voltar. Na reunião de consulta seguinte, antes de a reunião realmente começar, houve um bate-papo informal, entre os brancos, sobre os méritos artísticos e ambientais de uma escultura que havia sido erguida em uma rocha próxima à praia. Não ocorrera a ninguém perguntar ao povo *haida* o que pensava a respeito disso. Quando Gitsga rompeu seu silêncio para oferecer a informação de que a rocha era sagrada para os *haida*, houve choque e consternação genuínos, levando a uma abertura de todo o processo de planejamento do projeto para o envolvimento dos *haida*. Os planejadores desempenham um papel fundamental ao reconhecer as vozes de grupos minoritários, ao preparar reuniões em que tais grupos se sintam à vontade para falar e ao encorajá-los a falar.

Tenho mais um exemplo da utilização de histórias em práticas do planejamento, processos de análises e formulações e implementações de políticas, antes de voltar-me para a narração acadêmica de histórias sobre planejamento.

Histórias e políticas

Aqui sou auxiliada por meus colegas James Throgmorton e Peter Marris, que refletiram muito sobre as conexões entre histórias e políticas. Em *Witnesses, Engineers and Storytellers: Using Research for Social Policy and Community Action* (*Tes-*

emunhas, Engenheiros e Narradores de Histórias: Usando Pesquisa para Políticas Sociais e Ação Comunitária), Peter Marris (1997) sustenta que a relação entre conhecimento e ação não é direta e que o conhecimento em si não pode determinar, nem nunca determinou, políticas. Ao analisar vários tipos de pesquisa de políticas sociais e suas abordagens, Marris indaga por que razão as pesquisas feitas sobre a miséria, por exemplo, afetaram tão pouco as políticas. São várias as suas respostas. Uma é que os acadêmicos são críticos poderosos, mas fracos narradores de história. Isto é, não conseguem comunicar suas conclusões de uma forma que, além de plausível, seja persuasiva. (Em contraposição, ele comenta que os atores comunitários têm grandes histórias para contar, mas não têm os meios para contá-las, exceto entre eles mesmos. Por isso, as histórias erradas vencem os debates.) A narração de histórias, diz ele, é a linguagem natural da persuasão, porque qualquer história precisa envolver tanto uma seqüência de eventos quanto a interpretação de seus significados. Uma história integra o conhecimento do que aconteceu a uma compreensão do motivo por que aconteceu e uma noção do que isso significa para nós. As histórias organizam o conhecimento em torno de nossas necessidades de agir e de nossas preocupações morais. As histórias não precisam ser originais, mas precisam ser convincentes (isto é, oferecer evidência confiável concatenada com um argumento convincente). As melhores são ao mesmo tempo originais e convincentes.⁵

⁵ Marris cita *The Urban Villagers (Os aldeões urbanos)*, de Herbert Gans, e *Family and Kinship in East London (Família e parentesco no leste de Londres)*, de Michael Young e Peter Willmott, como bons exemplos.

Para serem persuasivas, as histórias que contamos devem ser apropriadas tanto à necessidade como à situação. Os pesquisadores de políticas competem com todos os outros que têm uma história para contar, e os motivos para reivindicarem uma atenção especial por parte da opinião pública se relacionam à qualidade de sua observação bem como à sofisticação de uma compreensão decorrente de uma longa experiência acumulada por meio da qual interpretam seus dados. Mas essa veracidade não é, em si, necessariamente persuasiva. As boas histórias têm qualidades, tais como *timing* dramático, humor, ironia, poder de evocação e suspense, para as quais os pesquisadores sociais não estão preparados. "Pior", diz Marris, "eles se convenceram de que ser divertido compromete a integridade do trabalho científico" (Marris, 1997, p. 58). A redação de pesquisas de políticas é um trabalho difícil: é difícil contar uma boa história e, simultaneamente, expor com rigor a evidência em que ela se baseia. Contudo, Marris insiste, quanto mais os pesquisadores sociais cuidarem da arte de narrar histórias e a reverenciarem nos trabalhos de colegas e estudiosos, mais influente ela poderá ser. Precisamos ter a capacidade de contar nossas histórias com perícia bastante para cativar a imaginação de um público politicamente mais amplo do que o composto apenas por nossos colegas.

Há duas noções de história em jogo aqui. Uma é funcional/instrumental: dar vida às conclusões da pesquisa social transformando-as em uma boa história. A outra é mais profunda: a narração de

histórias, em seu sentido mais pleno, não significa apenas relatar eventos, mas dotá-los de significado por meio de comentários, interpretação e estrutura dramática.

Embora Marris pareça restringir sua defesa da narração de histórias à publicação de resultados de pesquisas, o trabalho de James Throgmorton trata do passo seguinte – as artes da retórica no domínio público do discurso e do debate. A lição que ele quer transmitir é que, se desejarmos ser defensores de políticas eficazes, precisamos então nos tornar bons criadores de histórias e bons narradores de histórias, em um sentido mais performático. Em *Planning as Persuasive Storytelling (Planejamento como Narração Persuasiva de Histórias)*, Throgmorton (1996) sugere que podemos pensar no planejamento como uma narrativa encenada e orientada para o futuro na qual os participantes são, ao mesmo tempo, personagens e co-autores. Podemos pensar na narração de histórias como uma forma adequada de transmitir a veracidade da ação de planejamento. Contudo, o que deve ser feito, ele pergunta, quando histórias de planejamento se sobrepõem e entram em conflito? Como podem planejadores (e outros interessados) decidir que história de planejamento é mais digna de ser contada?

Throgmorton (1996, p. 48) lança mão do conceito de racionalidade narrativa de Fisher, ao declarar que os seres humanos são narradores de histórias que possuem uma capacidade natural para reconhecer a fidelidade das histó-

rias que contam e vivenciam. Testamos histórias no sentido de inferir como as partes se ligam (coerência) e no sentido de examinar sua veracidade e confiabilidade (fidelidade). Mas Throgmorton não se sente confortável com essa formulação, ele nos faz lembrar de situações em que duas histórias de planejamento, ambas coerentes e verdadeiras, competem por atenção. O que, então, torna uma mais valiosa que a outra? Throgmorton sugere que a resposta a essa pergunta reside, pelo menos em parte, na persuasividade com que contamos nossas histórias. O planejamento é uma forma de narração persuasiva de histórias, e os planejadores são tanto autores que redigem textos (planos, análises, artigos) quanto personagens cujos modelos, mapas, previsões, pesquisas etc. agem como tropos (figuras de linguagem e argumento) em suas próprias histórias persuasivas e nas dos outros. Uma parte crucial do argumento de Throgmorton é que essa narração de história orientada para o futuro jamais é simplesmente persuasiva. Ela também é construtiva. As maneiras como os planejadores escrevem e falam moldam a comunidade, o caráter e a cultura. Portanto, uma dúvida crítica para os planejadores é decidir quais os princípios éticos que devem orientar e restringir seus esforços para persuadir seus ouvintes.

Os trabalhos de Marris e de Throgmorton têm implicações muito importantes nas pesquisas e recomendações de políticas. Se os planejadores quiserem ser mais eficazes ao transformarem conhecimento em ação, eles argumentam, então é melhor prestar mais aten-

ção à arte de narrar histórias sob as formas tanto escrita quanto oral. Isso significa literalmente expandir a linguagem de planejamento para torná-la mais expressiva, evocativa, atraente, e incluir a linguagem das emoções. A "narração acadêmica de histórias", escreve Finnegan, "é feita por causa de sua rigidez, monotonia e pelos estereótipos de que lança mão. Contamos as histórias mais enfadonhas das maneiras mais lúgubres possíveis e, de modo geral, propositalmente, porque essa é a função da narração científica de histórias: ser enfadonha" (Finnegan, 1998, p. 21). O que Finnegan alega sobre a narração acadêmica de histórias vale igualmente para a narração burocrática de histórias. Os relatórios de políticas produzidos por agências de planejamento governamentais, e também por consultores dessas agências, são feitos do mesmo tecido estereotipado. São absolutamente impessoais. A vitalidade foi extirpada por completo. A emoção é rigorosamente removida, como se não existissem, nessas análises, sentimentos em jogo tais como alegria, tranquilidade, raiva, ressentimento, medo, esperança, memória e esquecimento. A que propósito, ou aos propósitos de quem, servem essas histórias sem espírito? Uma de suas finalidades é perpetuar um mito de objetividade e perícia técnica dos planejadores. Ao fazerem isso, esses documentos são, na melhor das hipóteses, enganosos (na pior, desonestos) sobre os tipos de problemas e escolhas que enfrentamos nas cidades.

Para influenciar as políticas, os planejadores precisam adquirir conhecimentos sobre histórias, ou melhor, sobre

os diversos modos de narração de histórias. Mas onde aprender isso? O que ensina a academia?

Histórias como análise crítica e/ou explicação

Em nossas cabeças, existe um falso sistema dicotômico que separa os documentos do planejamento, a pesquisa de ciências sociais e a teorização, da narração de histórias, em vez de permitir que apreciemos as maneiras como cada um deles utiliza histórias. Os documentos de planejamento, de mapas a modelos, aos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e aos próprios planos, contam, de fato, uma história. Às vezes, a história é descritiva ou se comporta como descritiva, “é assim que são as coisas”, “são estes os fatos”. Todavia, uma mera descrição ou fatos puros são coisas que não existem. Há sempre um autor, o planejador como analista de políticas, que decide que fatos são relevantes, o que descrever, o que contar, e, na montagem desses fatos, uma história é moldada e, consciente ou inconscientemente, uma interpretação é criada. Em geral, os fatos são dispostos para explicar algo e para que algumas conclusões, tendo em vista a ação, possam ser tiradas.

Os estudiosos também usam histórias em seus trabalhos críticos sobre cidades e planejamento, embora poucas vezes conscientemente. Porém, mesmo inconscientemente, as histórias urbanas acadêmicas, até as mais aparentemente abstratas, muitas vezes exibem algumas das cinco propriedades corriqueiras das

histórias que foram descritas na introdução e utilizam enredos familiares. Há heróis e anti-heróis, vítimas e outros tipos de personagens conhecidos: a figura do bruxo/demônio do capitalismo internacional; a fada de duas faces do progresso; essa criatura maliciosa e cheia de truques, insubstancial e ambígua chamada “o pós-moderno”; e o grande amor, há muito perdido, mas reencontrado em algumas histórias, pela comunidade (Finnegan, 1998, p. 21). Há uma ordenação temporal, frequentemente em grande escala, que nos leva de cidades pré-industriais a industriais ou a pós-industriais, ou nos conduz da desindustrialização à economia do conhecimento e ao espaço de fluxos. O enredo mais familiar são a própria mudança e o desejo de explicá-la.

Junto com a explicação, geralmente vem uma avaliação. As coisas estavam melhores antes ou depois de isto e aquilo, sugerindo então que deveríamos retroceder ou avançar. Enredos evocativos, do rural suplantado pelo urbano, da comunidade pela alienação, da tradição pela modernidade, ou da comunidade triunfando sobre o capital, dos habitantes sobre as burocracias, dos invasores sobre as forças da lei e da ordem, são histórias comoventes com as quais os leitores podem identificar-se e posicionar-se individualmente em uma narrativa histórica mais ampla. Há histórias de períodos de transição, de novas eras, da passagem de uma ordem antiga, de Idades de Ouro perdidas. Há também algumas histórias, mas não muitas, que prevêem um final feliz, se ao menos... Se ao menos “nós” fizessemos isto ou

aquilo, então poderíamos viver felizes para sempre.

Em outras palavras, as histórias e as teorias urbanas acadêmicas evocam enredos narrativos básicos que nos são familiares em outros contextos (de contos de fadas a filmes) e que repercutem em nós tanto moral como intelectualmente, satisfazendo-nos, perturbando-nos, desafiando-nos. Meu objetivo aqui não é dizer que essas histórias são, portanto, inúteis. Pelo contrário, elas são elucidativas e instrutivas, essencialmente em razão desses enredos subjacentes, que são, todos eles, exercícios de avaliação de atividades humanas em uma ordenação moral da vida e da organização social. Assim como procedemos com os documentos do planejamento, quanto mais alertas pudermos estar em relação à história ou às histórias subjacentes, mais capacidade teremos para avaliá-las. Precisamos entender os mecanismos das histórias não só para podermos, nós mesmos, contar boas histórias, como também para sermos mais críticos das histórias que temos de ouvir.

Assim como ocorre com os mitos de outras culturas, nossas histórias acadêmicas de planejamento, além de funcionarem como uma sanção e uma justificativa, funcionam como “plataformas de lançamento” para contrapontos. As histórias acadêmicas sobre planejamento geralmente tomam partido, embora nem sempre abertamente. Às vezes, esse partido é revelado quando se pergunta, sobre qualquer narrativa: que histórias não estão presentes aqui? Em *Making the Invisible Visible* (1998)

(*Tornando o Invisível Visível*), fiz uma análise crítica do que chamo de “História Oficial” da história do planejamento, em que atento para o que ficou de fora. A “História Oficial” retrata o planejamento como uma atividade heróica, muitas vezes sem nenhuma falha fatal, sempre do lado dos anjos, bem como retrata os que se opõem a ele como irracionais, reacionários ou simplesmente gananciosos. O que isso deixa de fora são os vieses de gênero, classe, raça e cultura das práticas do planejamento; as maneiras como o planejamento tem servido como agente de controle social que regula (certos) corpos (marcados) no espaço; as muitas histórias de práticas de resistência, de planejamento feito a partir “da base” por grupos excluídos, em oposição ao modo de planejamento dirigido pelo Estado que sempre os prejudicou.

Para imaginar o futuro de forma diferente, precisamos começar com fatos históricos, com uma reavaliação das histórias que contamos a nós mesmos sobre o papel do planejamento na cidade moderna e pós-moderna. Ao contar novas histórias sobre nosso passado, nossa intenção é remodelar nosso futuro. Se pudermos desvincular a história do planejamento de sua obsessão com a história comemorativa da ascensão da profissão de planejador, talvez, então, possamos ligá-la a um novo conjunto de problemas públicos, os relacionados com uma apreciação nascente de uma herança multicultural e com o desafio de planejar para um futuro de cidades e regiões multiculturais.

A cidade multicultural não pode ser imaginada sem uma crença na democracia inclusiva e na diversidade de reivindicações de justiça social das comunidades privadas de poder nas cidades existentes – comunidades de migrantes, povos indígenas, pessoas pobres. Se quisermos nos encaminhar para uma política de inclusão, então precisamos começar por uma compreensão sólida dos efeitos excludentes das práticas e das ideologias do planejamento do passado. Se, no futuro, quisermos planejar para/com um público heterogêneo, reconhecendo e cultivando a total diversidade de todos os grupos sociais na cidade multicultural, precisamos então desenvolver um novo tipo de educação multicultural. Uma parte essencial dessa educação é a familiaridade com as múltiplas histórias das comunidades urbanas e as múltiplas histórias dos recém-chegados, especialmente quando elas se cruzam com lutas por posse de espaço e lugar, com políticas de planejamento e resistências a elas, com tradições de planejamento nativas e com questões de afinidade, identidade e diferença.

Histórias e pedagogia

São inúmeras as maneiras de utilizar histórias na pedagogia: isto é, especificamente na preparação de planejadores. Mencionarei algumas delas, para, em seguida, concentrar-me na contribuição de um educador notável. Não é novidade os professores de planejamento usarem histórias sob a forma de encenação na sala de aula (ou em *workshops* de resolução de problemas). A inten-

ção é incentivar as pessoas a ultrapassar seus próprios horizontes e a situar-se nos mundos daqueles com quem estão em conflito. Tenho muitas reservas quanto à encenação. Uma delas é que o efeito de pedir aos participantes que assumam papéis que desconhecem ou a que se opõem pode talvez simplesmente produzir o pior tipo de estereotipagem de opiniões, posições e comportamentos alheios. Outra é que algumas pessoas se sentem extremamente desconfortáveis ao representarem-se diferentes de si mesmas. Isso talvez seja mais do que timidez. Por exemplo, a mediadora Shirley Solomon, no caso discutido anteriormente neste artigo, conta como em um caso a tentativa de encenação quase se transformou em um desastre.

As pessoas não conseguiam se envolver porque apenas queriam ser elas mesmas (...) todas elas estavam muito comprometidas com essas questões e muito exaltadas. Não aprenderam nada ao ter de assumir o papel do outro (...) Um dos chefes tribais nunca entendeu, não conseguiu se envolver e simplesmente não conseguia acreditar que não podia representar a si mesmo (...) Ao administrador geral (do condado) pediram que fosse um incorporador. Ele simplesmente não queria ser um incorporador; então, tentou durante um tempo e depois ficou irritado. (Solomon, apud Forester, 2000, p. 158-159)

Fui inspirada pelas novas idéias de ensino que surgiram de estudos feministas durante os anos 1980. Ao longo

da década em que ensinei no curso de pós-graduação do Urban Planning Program, na Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA), usei a estratégia de “histórias de vida” como uma maneira de investigar os difíceis tópicos da identidade e da diferença. Em sua diversidade, meus alunos espelhavam a variedade social e cultural daquela cidade, e isso, ocasionalmente, gerava tensões nas aulas. Eu começava cada semestre pedindo aos alunos que escrevessem histórias curtas sobre os modos como a raça, o gênero, a etnicidade ou as deficiências físicas haviam moldado suas vidas. Em seguida, compartilhávamos essas histórias na aula e as aproveitávamos durante o semestre, como uma forma de relacionar o pessoal ao político. Também usei a idéia de uma “autobiografia habitacional”, ao lecionar para os alunos da graduação sobre questões habitacionais, pedindo-lhes que produzissem uma história sobre as casas em que tinham vivido e sobre como essa vivência poderia ter formado suas idéias sobre casa e bairro ideais. Quando repeti esse procedimento na Universidade de Melbourne, em que havia na turma alunos de Hong Kong, Singapura e Malásia, assim como anglo-australianos, ele funcionou muito bem, pois revelou estereótipos culturais e de classe referentes a bairro e casa “normais”. Em geral, tenho verificado que, quanto mais criativa sou na sala de aula (usando música, imagens etc.), mais criativa é a reação dos meus alunos em

suas próprias dissertações e maneiras de pensar. Eles começam a estabelecer conexões pouco usuais, começam a pensar “lateralmente”, habilidade que decididamente será exigida dos planejadores no século XXI. Em parte o feminismo, em parte minha experiência na escola de cinema e em parte a necessidade de encontrar o maior número possível de meios para me ligar com meus alunos multiculturais é que me levaram a experimentar histórias. Os resultados, em relação às dissertações e apresentações maravilhosas das minhas turmas, ensinaram-me muito sobre a criatividade, que muitas vezes jaz adormecida, subnutrida ou mesmo desestimulada sob nossas “adequadas”, “objetivas”, “científicas”, porém represoras dissertações acadêmicas.

Por duas décadas, o notável educador de planejamento John Forester, um incansável colecionador de histórias, tem coletado, por meio de entrevistas, os detalhes dos dias e das vidas de trabalho de uma ampla faixa de profissionais da América do Norte e de alguns poucos de Israel e da Europa, descritos sempre com ênfase na ação e não na teorização. Com um mínimo de edição, essas “histórias de trabalho” foram publicadas como transcrições com fins pedagógicos e, também, com comentários e interpretações pormenorizadas, incorporadas aos livros de Forester como base de sua compreensão e teorização sobre planejamento (Forester, 1989, 1999).⁶

⁶ Os oito volumes de transcrições editadas, organizados por conteúdo substantivo (por exemplo, *Mediation in Practice: Profiles of Community and Environmental Mediators*) (*Mediação na Prática: Perfis de mediadores comunitários e ambientais*), estão disponíveis no Department of City and Regional Planning da Universidade de Cornell.

No decorrer da última década, Forester tem sido obstinado em sua busca pela compreensão da diferença no planejamento. Vejo seu projeto maior como uma tentativa de remodelar o planejamento como uma prática de democracia deliberativa. Mas, como parte dessa busca, ele reconhece “os desafios de uma prática de planejamento multicultural – a capacidade de antecipar e reagir, com sensibilidade e criatividade, às complexas diferenças de ponto de vista, *background*, raça e gênero na história cultural e política” (Forester, 2000, p. 147). Sua preocupação fundamental, em minha interpretação de seu trabalho recente, tem sido tentar resolver o que significa “respeitar diferença”. Ele enxerga o perigo de conceber o respeito como uma mera aceitação ou apreciação da diferença: sob essa forma, o respeito pode impedir o diálogo e a aprendizagem mútua. Forester vê com clareza que os conflitos do planejamento, em geral, não se restringem a recursos (tais como terra, dinheiro, infra-estrutura). Abrangem também os relacionamentos, e isso envolve não apenas a personalidade e a política, mas também a raça, a etnicidade e a cultura. Para aprender a trabalhar com sucesso em tais situações transculturais ou multiculturais, ele procurou profissionais com boas histórias para contar. Uma dessas histórias, que pode me servir duplamente ao escrever aqui sobre pedagogia e histórias em contextos multiculturais, se refere ao trabalho de Marie Kennedy, que ensina planejamento de desenvolvimento co-

munitário na Universidade de Massachusetts, em Boston.

Os alunos de graduação de Kennedy possuem basicamente um *background* de classe operária, moram em cidades e são mais velhos (média de idade 39 anos). A turma trabalha com organizações comunitárias de base na área de Boston, com tópicos definidos por essas organizações, e, no processo, os alunos aprendem habilidades de planejamento. O projeto descrito por Kennedy em sua entrevista (Forester, Pitt e Welsh, 1993, p. 110-122) ocorreu na cidade de Sommerville, adjacente a Cambridge, perto de Boston, com uma população de cerca de 100 mil habitantes. Sommerville estava em fase de transição, passando de um distrito predominantemente de classe operária de etnia branca para uma cidade com uma significativa nova população de imigrantes e com um novo grupo branco liberal/radical mais instruído oriundo de Cambridge. (Este último grupo tornara-se politicamente ativo e pressionou a agenda de Sommerville como uma “Sanctuary City”.⁷ Nos 10 anos anteriores, a população mudara de 95% de habitantes de etnia branca da classe operária para 25% de habitantes nascidos no exterior (haitianos, vietnamitas, centro-americanos), alteração acompanhada por tensão e incidência de violência raciais cada vez maiores. Kennedy foi procurada pelo Mystic Welcome Project, uma organização de recém-chegados ao projeto habitacional Mystic, o maior projeto habitacional público de

⁷ Isto é, como uma cidade que dá bom acolhimento a recém-chegados, com ou sem documentos legais.

Sommerville. A questão era como estabelecer, ou restabelecer, um sentimento de cooperação e apoio comunitário nesse bairro. Havia também o desafio de determinar como reunir várias organizações de bairro da mesma área que não tinham nada em comum umas com as outras. Para Kennedy, a agenda era clara: “Vamos explicitamente entrar com uma agenda para estabelecer uma comunidade multiétnica e multirracial saudável. Dessa maneira a meta fica bem evidente. Teremos muitas discussões, e algumas serão acaloradas” (ibid., p. 118).

O que quero extrair dessa história é o modo como Kennedy preparou seus alunos para trabalhar nessa situação. Os próprios alunos diferiam quanto a idade, gênero, raça e etnicidade, e a maioria pertencia à classe operária. Durante o primeiro mês (de um curso de um ano), ela se reuniu com os alunos e concentrou-se nas atitudes deles em relação às comunidades de imigrantes e de recém-chegados e em relação a Sommerville como lugar.

Passamos o período inicial revelando preconceitos e tendências (...) É minha firme opinião que não importa quem somos, trazemos nossas experiências prévias, nossa bagagem, nossas concepções prévias para qualquer situação de planejamento. O primeiro passo é deixar bem claro o que estamos trazendo (...) Podemos pôr a nossa bagagem de lado para ouvir e escutar claramente as experiências dos outros ou podemos compará-la com opiniões alheias e fatos para ver se nossas

concepções prévias se confirmam ou não. (ibid., p. 113)

Todos os alunos, individualmente, fizeram caminhadas pelo bairro e tiveram de refletir sobre a maneira como o bairro os afetava, sobre quem eles viam, sobre os grupos raciais, étnicos e socioeconômicos, sobre o que viam no ambiente físico, sobre suas pressuposições em relação a isso, e se achavam que aquele seria ou não um lugar “agradável” para morar. Kennedy obrigou os alunos a escrever sobre Sommerville e sobre suas atitudes em relação aos grupos e indivíduos recém-chegados. Os trabalhos foram escritos anonimamente e discutidos coletivamente. Houve muitas divergências entre os alunos acerca de suas impressões. O que apareceu nas discussões foi o modo como os diferentes *backgrounds* dos alunos (crescendo, ou não, em um conjunto habitacional público; morando, ou não, em um bairro de recém-chegados, e assim por diante) haviam formado suas reflexões sobre Sommerville. Pediu-se aos alunos que refletissem sobre a experiência de tornarem-se um recém-chegado oriundo de uma minoria qualquer, talvez a única família diferente da comunidade atualmente majoritária. Alguns podiam aproveitar seus *backgrounds* como membros de minorias para falar sobre isso e instruir seus colegas (brancos). Gradativamente, isso levou a discussões sobre políticas habitacionais, políticas de imigração, a uma análise das necessidades da área etc. Um semestre inteiro foi gasto nesse tipo de preparação, antes de os alunos começarem a trabalhar com o grupo comunitário, na comunidade.

Esse é um relato profundamente informativo do que é preciso para trabalhar como agente de mudança social em um bairro em transformação e de como é importante examinar nossos próprios preconceitos. Ele nos dá uma idéia do trabalho pessoal detalhado que precisa ser feito como preparação para o trabalho em ambientes multiculturais.

Nessa etapa de aprendizagem, as histórias que os alunos contam sobre si mesmos e escutam uns dos outros são cruciais para remover as camadas de preconceitos e pressuposições sobre os "outros" e sobre ambientes residenciais físicos diferentes daquele a que se está acostumado. Como conseqüência, quando leio esse relato sobre o trabalho de Kennedy, aprendo novas maneiras de abordar a preparação de planejadores de desenvolvimento comunitário. Sua "história de trabalho" ajuda o meu trabalho. A coleta de tais histórias por Forester ajuda-nos a todos. Histórias ensinam. Mas o que ensinam?

O trabalho de Forester, apesar de sua base empírica, está saturado tanto ética quanto normativamente. Embora declare que "não procuramos nenhum estilo ou filosofia específicos" quando buscamos entrevistados potenciais, ele não descreve apenas o que os planejadores fazem em suas próprias palavras. Ele deseja que os planejadores façam o bem e sejam eficientes e que realmente tenham relevância, e procura histórias de profissionais que demonstrem essas possibilidades (e que correspondam ao que ele entende como fazer o bem e ser eficiente). Seus propósitos moldam sua coleta de histórias. Seus objetivos pedagógicos, ao repassar essas histórias para os alunos, não pretendem simplesmente transmitir as habilidades desses profissionais, mas também inspirar seus alunos na maneira como essas habilidades são utilizadas, isto é, com que finalidades morais. No caso de Kennedy, a finalidade é estabelecer comunidades multirraciais, multiétnicas saudáveis. Nisso reside, talvez, o mais antigo e tradicional uso das histórias como exemplos morais.

Conclusões

Há, naturalmente, limites ao poder e alcance das histórias e das narrações de histórias no planejamento. Preciso mencionar dois. Um é relativo à escala; o outro, ao poder em si. Não estou afirmando que a narração de histórias funciona em situações de conflito extremo que divide nações, tais como os conflitos contemporâneos entre hindus e muçulmanos na Índia, ou entre sionistas e

palestinos em Israel. Meus exemplos são tirados de contextos locais e regionais e de cenários nos quais os planejadores desempenham um papel e exercem algum tipo de influência. Tampouco estou afirmando que a narração de histórias é tão poderosa que pode ou deve substituir outras ferramentas de planejamento. A narração persuasiva de histórias é uma forma de poder à disposição de

planejadores, mas ocorre em um campo de força em que há outros poderes em funcionamento, entre eles os poderes da informação falsa, do logro e da mentira, que são efetivamente usados por planejadores bem como por forças externas que se opõem a intervenções de planejamento.⁸

Não obstante, este artigo sustenta que as histórias e as narrações de histórias são centrais à prática do planejamento e que, de fato, podemos pensar em planejamento como uma história encenada. Vimos histórias funcionando como/em processos de planejamento, em que a capacidade de contar, ouvir e inventar histórias está sendo cultivada, assim como a capacidade igualmente importante de criar/projetar os espaços nos quais as histórias serão ouvidas. Quando as histórias funcionam como catalisadores de mudanças, isso ocorre em parte pelo exemplo inspirador e em parte pela configuração de uma nova capacidade para imaginar alternativas. Investigamos a noção de histórias fundadoras que precisam ser reescritas, quer no âmbito da nação, da cidade ou do bairro. Ouvimos como as histórias poderiam ser críticas na pesquisa e na análise de políticas, e também como o privilégio da narração científica de histórias pode na verdade prejudicar nossas formulações de políticas. Vimos como os acadêmicos utilizam histórias como explicação e análise crítica de práticas de planejamento e como essas histórias também podem fazer diferença, podem apoiar, assim como questionar, o *status*

quo. Investigamos as várias maneiras como as histórias são usadas na preparação de planejadores, histórias pessoais, histórias práticas, histórias comoventes e inspiradoras. Também sugeri a importância crucial das histórias no planejamento multicultural e demonstrei como aplicações específicas de histórias contribuem para o projeto do planejamento multicultural.

No entanto, ainda são muito poucos os profissionais ou acadêmicos conscientes ou criativos sobre o uso de histórias. Meu propósito, ao chamar a atenção para a centralidade das histórias, é, entre outros, sugerir que o papel da imaginação da narração de histórias poderia ser muito mais proeminente na educação de planejadores. Uma compreensão melhor do papel que as histórias desempenham, ou podem desempenhar, e de como o fazem, poderia produzir planos e documentos de políticas mais persuasivos. Poderia ajudar-nos a analisar tais documentos. O uso criativo das histórias e das reações produzidas por elas podem servir a muitos propósitos, inclusive ampliar o círculo do discurso democrático e demover os participantes desses discursos de suas posições entrenchadas para conduzi-los a estados de espírito mais receptivos ou abertos.

Defendo tanto uma abordagem criativa quanto uma abordagem crítica de histórias e narração de histórias. Falei sobre a necessidade de demolir a "história oficial" em relação ao histórico do planejamento. A utilização de histórias na

⁸ Para alguns exemplos estupefacentes de como planejadores empregam seus dados desonestos e enganosamente, ver Flyvbjerg, Holm e Buhl (2002).

prática do planejamento deve estar aberta ao mesmo processo de análise crítica, inclusive à vigilância quanto aos modos como o poder determina quais as histórias a serem contadas, ouvidas e a ter relevância. Um julgamento crítico sempre será necessário para decidir que importância dar a diferentes histórias, bem como que histórias são apropriadas e em que circunstâncias o são. A narração de histórias nada mais é do que um ato profundamente político.

Se quisermos saber como podemos coexistir uns com outros, com todas as nossas diferenças, à medida que as ci-

dades se tornam mais multiétnicas e multiculturais, a necessidade de travar um diálogo com estranhos deve tornar-se uma arte urbana, e não apenas uma arte do planejador. Essa “mais antiga das artes” começa com o compartilhamento de histórias e move-se em direção à formação de novas histórias coletivas. “A narradora de histórias, além de ser uma grande mãe, mestra, poetisa, guerreira, musicista, historiadora, fada e feiticeira, é também curadora e protetora. Suas histórias cantadas ou contadas ... têm o poder de nos unir” (Minh-ha, 1989, p. 140).

Agradecimentos

Meus agradecimentos a Bob Beauregard, Jim Throgmorton, John Friedmann e três revisores anônimos pela leitura cuidadosa deste artigo e pelas sugestões construtivas. De uma forma mais extensa, este artigo é o Capítulo 8

de meu livro *Cosmopolis 2: Mongrel Cities and the 21st Century Multicultural Project* (*Cosmópolis 2: cidades híbridas e o projeto multicultural do século XXI*). Londres: Continuum, 2003.

Referências

DALE, N. Cross-cultural community based planning. negotiating the future of Haida Gwaii. In: SUSSKIND, L.; McKEARNAN, S.; THOMAS-LARMER, J. (Ed.). *The Consensus Building Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1999.

DONALD, J. *Imagining the Modern City*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

DUNSTAN, G.; SARKISSIAN, W. Goonawarra: core story as methodology in interpreting a community study. In: SARKISSIAN, W.; WALSH, K. (Ed.). *Community Participation in Practice. Casebook*. Perth: Institute of Sustainability Policy, 1994.

ECKSTEIN, B.; THROGMORTON, J. (Ed.). *Story and Sustainability: Planning, Practice, and Possibility for American*

- Cities. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- FINNEGAN, R. *Tales of the City. A Study of Narrative and Urban Life*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- FLYVBJERG, B.; HOLM, M. S.; BUHL, S. Underestimating costs in public works projects: error or lie? *Journal of the American Planning Association*, 68(3), p. 279-296, 2002.
- FORESTER, J. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- _____. Learning from practice stories: the priority of practical judgment. In: FISCHER, F.; FORESTER, J. (Ed.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press, 1993.
- _____. *The Deliberative Practitioner*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.
- _____. Multicultural planning in deed: lessons from the mediation practice of Shirley Solomon and Larry Sherman. In: BURAYIDI, M. (Ed.). *Urban Planning in a Multicultural Society*. London: Praeger, 2000.
- FORESTER, J.; PITT, J.; WELSH, J. (Ed.). *Profiles of Participatory Action Researchers*. Ithaca, Department of City and Regional Planning: Cornell University, 1993.
- FOWLER, S.; MUMFORD, M. (Ed.). *Intercultural Sourcebook: Cross Cultural Training Methods*. Yarmouth, Maine: Intercultural Press, 1999. v. 2.
- HOUSTON, J. *The Possible Human*. Los Angeles: Tarcher, 1982.
- _____. *The Search for the Beloved: Journeys in Sacred Psychology*. Los Angeles: Tarcher, 1987.
- LEBARON, M. *Bridging Troubled Waters*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.
- MACNAUGHTON, A. *Constable Tom Woods – the unlikely planner*. School of Community and Regional Planning: University of British Columbia, 2001. (Unpublished term paper for PLAN 502).
- MANDELBAUM, S. Telling stories. *Journal of Planning Education and Research*, 10(2), p. 209-214, 1991.
- MARRIS, P. *Witnesses, Engineers, and Storytellers: Using Research for Social Policy and Action*. Maryland: University of Maryland, Urban Studies and Planning Program, 1997.
- MINH-HA, T. *Woman Native Other*. Bloomington: Indiana University Press, 1989.
- REARDON, K. Enhancing the capacity of community-based organizations in East St. Louis. *Journal of Planning Education and Research*, 17(4), p. 323-333, 1998.
- _____. Ceola's vision, our blessing: the story of an evolving community/university partnership in East St. Louis,

Illinois. In: ECKSTEIN, B.; THROGMORTON, J. (Ed.). *Stories and Sustainability: Planning, Practice and Possibility for American Cities*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

SANDERCOCK, L. (Ed.). *Making the Invisible Visible. A Multicultural History of Planning*. Berkeley: University of California Press, 1998.

_____. When strangers become neighbors: managing cities of difference. *Planning Theory & Practice*, 1(1), p. 13-30, 2000.

SPACKS, P. *Gossip*. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

SUSSKIND, L.; MCKEARNAN, S.; THOMAS-LARMER, J. (Ed.). *The Consensus Building Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1999.

THIAGARAJAN, S.; PARKER, G. (Ed.). *Teamwork and Teamplay*. San Francisco: Jossey-Bass, 1999.

THROGMORTON, J. *Planning as Persuasive Storytelling*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

Resumo

Este artigo sustenta que, no planejamento, as histórias têm uma importância especial que nunca foi totalmente compreendida ou suficientemente valorizada. O planejamento é encenado através de histórias de numerosas maneiras. O objetivo aqui é desvendar as muitas maneiras como usamos as histórias nas políticas, nos processos, na pedagogia e nas análises críticas como um fundamento e um catalisador de mudanças. Uma melhor compreensão do papel desempenhado pelas histórias pode nos tornar planejadores mais eficazes em pelo menos três modos: expandindo nossas ferramentas práticas, aguçando nosso julgamento crítico e ampliando o círculo de discurso democrático.

Palavras-chave: narrativas; teorias do planejamento; Londres.

Abstract

This article argues that story has a special importance in planning that has neither been fully understood nor sufficiently valued. Planning is performed through story, in a myriad of ways. The aim here is to unpack the many ways we use story: in policy, in process, in pedagogy, in critique, as a foundation, and as a catalyst for change. A better understanding of the work that stories do can make us better planners in at least three ways: by expanding our practical tools, by sharpening our critical judgment and by widening the circle of democratic discourse.

Keywords: stories; planning theories; London.

Leonie Sandercock é professora de planejamento urbano e política social na Escola de Planejamento comunitário e regional da Universidade de British Columbia (Canadá), onde chefia o Programa de Pós-graduação. Escreve sobre teoria e história do planejamento, planejamento multicultural, planejamento participativo, e sobre a importância das histórias e de contar histórias no trabalho do planejador. É editora da *Planning Theory & Practice*.

Dilemas na Teoria Crítica do Planejamento

Raine Mäntysalo

O objetivo deste trabalho é avaliar a Teoria Crítica do Planejamento (TCP) como uma teoria de planejamento fundamentada na Teoria Crítica. Ele apresenta a seguinte questão: pode-se esperar que a TCP dê origem a um novo paradigma na teoria do planejamento (Innes, 1995) ou a TCP é por demais controversa e inconsistente para que, nos termos de Kuhn (1970), promova uma revolução dessa ordem? Ao utilizarmos a expressão "Teoria Crítica do Planejamento", estamos nos referindo a uma série de desenvolvimentos teóricos originados a partir do final dos anos 1980, também

conhecidos como planejamento "comunicativo" ou "colaborativo", fundamentados teórica e filosoficamente na Teoria Crítica de Jürgen Habermas (1984, 1987)¹. Entre os principais teóricos do planejamento desse novo campo da "teoria do planejamento" estão John Forester, Frank Fischer, Patsy Healey, Tore Sager e Judith E. Innes. Com o desenvolvimento de seus trabalhos, temas normativos e interdependentes, tais como legitimidade, inclusão, dominação e qualidade da argumentação no planejamento, tornaram-se primordiais na discussão teórica do planejamento.

¹ No lugar do conceito de "teoria do planejamento comunicativo" prefiro usar, no contexto deste artigo, o conceito de "Teoria Crítica do Planejamento" para indicar sua dependência específica à Teoria Crítica. A teoria do planejamento comunicativo pode ser compreendida como um conceito mais amplo que, além da Teoria Crítica, utiliza outras fontes teóricas, tais como a teoria de argumentação inspirada em Perelman e Toulmin e as análises de poder inspiradas em Foucault. Com a noção de "Teoria Crítica" me refiro, em especial, ao trabalho teórico de Habermas, assim como Forester em seu livro *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice* (Forester, 1993, p. 163).

Recentemente, a nova teoria do planejamento também foi criticada. Esses comentários críticos se concentram na aplicação do conceito de “racionalidade comunicativa” de Habermas ao contexto do planejamento. O que Habermas identifica com o conceito de racionalidade comunicativa é uma argumentação não imposta que ocorre em uma “situação ideal de discurso” entre os participantes em que, por meio de reivindicações e verificações de suas validades em relação aos critérios referentes ao “mundo da vida” compartilhados, é possível obter consenso sobre temas e decisões comuns. Os ataques à TCP se aproveitam de algumas observações críticas sobre a idéia do planejamento como uma ação comunicativamente racional; argumenta-se que os teóricos da TCP não explicam como a racionalidade comunicativa no planejamento pode ser alcançada. Argumenta-se, portanto, que a TCP não possui um potencial descritivo (Tewdwr-Jones e Allmendinger, 1998, p. 1.988; McGuirk, 2001, p. 199). Afirma-se que, como conceito, a racionalidade comunicativa possui um caráter demasiadamente utópico para servir de modelo para práticas de planejamento reais (Hillier, 2000, p. 50). Ela não oferece uma orientação clara sobre como organizar e administrar os processos de planejamento e, por isso, tende a permanecer como um ideal teórico não enraizado no dia-dia da atividade do planejamento.

Dizem que a separação conceitual entre poder e racionalidade comunicativa é um aspecto fundamental do utopismo pressuposto na TCP. Para Habermas, o poder representa uma força repres-

sora que substitui a argumentação em busca de consenso pela comunicação fundamentada em relacionamentos de troca. Em tal comunicação baseada no poder, a coordenação das ações dos participantes pode ser obtida mediante sanções positivas e negativas que, desse modo, tornam desnecessários os esforços para obtenção de consenso entre os participantes (Habermas, 1987, p. 277-281; 310-311). O poder “distorce” a racionalidade comunicativa (ibid., p. 187; 322). Principalmente fundamentando seus argumentos na abordagem foucaultiana do poder, os críticos dizem que, na análise das atuais situações do planejamento, a compreensão habermasiana do poder é improdutiva. Ao conceber o poder como uma “força externa” negativa que distorce a argumentação no planejamento, não é possível reconhecer o aspecto positivo e construtivo do poder – poder como necessidade na busca da competência para tomar e implementar decisões. No planejamento comunicativo, o poder também é necessário para levar adiante o processo de planejamento; no entanto, esse aspecto do poder é excluído da idéia de racionalidade comunicativa.

Nos seus contra-argumentos, os teóricos críticos recorrem à distinção entre os dois tipos de poder estabelecida por Habermas – poder como distorções desnecessárias e sistemáticas da ação comunicativa e poder como distorções necessárias, publicamente reconhecidas como autoridade legítima. O último tipo de poder, a autoridade legítima, forneceria “distorções positivas” à ação comunicativa. Apesar da problemática

imprecisão dessa distinção entre distorções “necessárias” e “desnecessárias”, a distinção ainda mantém a abordagem geral ao poder como uma distorção externa. Os críticos foucaultianos dessa abordagem asseveram que quando o poder é dissociado das ações dessa forma, o aspecto crucial do poder – ou seja, sua capacidade de constituir não só as situações em que ocorrem as ações como igualmente os sujeitos nelas envolvidos – é ignorado (McGuirk, 2001, p. 213; Hillier, 2000, p. 50; Flyvbjerg, 1998, p. 227).

Essa disputa sobre conceito de poder entre os teóricos da TCP e seus críticos foucaultianos é, até certo ponto, mal direcionada, porque os rivais se apóiam em bases filosóficas diferentes. Na teoria do planejamento, um contexto comum para uma revisão comparativa entre duas tradições teóricas pode ser encontrado por meio da avaliação do poder explicativo de cada uma e da reação à prática do planejamento. O relato pormenorizado de Flyvbjerg (1998) sobre a elaboração e a implementação do plano de tráfego e trânsito para Aalborg, Dinamarca, constitui um forte argumento a favor da abordagem foucaultiana (combinada à nietzcheana e à maquiaveliana), porque analisa e explica os processos de planejamento reais – enquanto as tentativas de aplicar a TCP às análises de processos de planejamento reais são surpreendentemente raras. Por outro lado, Forester também desenvolveu, de forma convincente, as hipóteses de Habermas sobre os critérios de validade e suas manipulações para desenvolver uma estrutura analítica através da qual os usos desnecessários do poder nas co-

municações do planejamento podem ser categorizados (Forester, 1989, p. 27-47).

Na verdade, a Teoria Crítica de Habermas parece se aplicar melhor à identificação de princípios normativos de argumentação legítima no planejamento. Isso é praticamente tudo o que os teóricos da TCP alegam estar buscando. Esse é também seu argumento geral contra as acusações de utopismo e falta de capacidade prescritiva da TCP. O conceito de racionalidade comunicativa não é oferecido como uma possibilidade real, mas como um “padrão de medida” com o qual se medem as situações reais de planejamento, que nem sempre conseguem acompanhá-lo (Innes e Booher, 1999a, p. 418; Sager, 1994, p. 21; 246). A teoria, portanto, não visa fornecer ferramentas para a produção de novas práticas do planejamento, mas sim fornecer uma avaliação crítica de práticas de planejamento já existentes. No entanto, a questão de a teoria poder, de fato, servir como uma ferramenta empírica útil na avaliação crítica da validade factual, normativa e significativa dos discursos do planejamento da vida real, ainda não foi bem explicada (ver Tait e Campbell, 2000). Mesmo assim, o argumento central dos teóricos da TCP na sua defesa contra as críticas ao caráter utópico de suas posições, assim como à ausência de prescrições em suas formulações é que tais críticas mostram uma compreensão errônea do objetivo geral da TCP pelos críticos (Healey, 1999, p. 1.133).

As questões cruciais que permanecem podem ser assim formuladas: se a

TCP, estruturada dessa maneira, pode realmente servir como uma teoria do planejamento; o que deveria ser esperado de uma teoria do planejamento; se a TCP pode se abster de tentar conquistar uma metodologia de planejamento participativo e argumentativo sem perder seu caráter como teoria do planejamento; e se ela é uma "teoria de argumentação válida no contexto do planejamento" ou uma teoria de planejamento.

Uma teoria de planejamento deveria responder à questão básica "o que é planejamento?" (Ramírez, 1995, p. 2). Essa pergunta levanta a questão do tipo de atividade que é abordado durante o estudo da atividade do planejamento. Habermas apresenta e categoriza a atividade humana de várias maneiras, mas, basicamente, a sua visão de atividade humana pode ser vista como um movimento entre duas racionalidades – a racionalidade comunicativa e a racionalidade instrumental. A ação mediada pelo poder é direcionada para o próprio sucesso e visa a estratégias instrumentalmente racionais, ao passo que a ação direcionada para o consenso visa à racionalidade comunicativa. Uma aplicação direta da concepção da atividade humana de Habermas conduz a uma visão do planejamento como uma atividade que se reveza entre essas duas racionalidades. Será que essa visão de fato capta a essência do planejamento?

Se a TCP estivesse satisfeita com a tarefa de formular teoricamente os critérios normativos da argumentação no planejamento participativo, ela deixaria

sem resposta as várias perguntas sobre a maneira como os processos de planejamento participativo prosseguem ou devem ser desenvolvidos, como os processos do planejamento são organizados, como as situações do planejamento são organizadas, como os problemas do planejamento surgem e são solucionados, como os pontos de vistas, as atitudes, as fidelidades e os papéis evoluem durante o processo e, por fim, como os conflitos são tratados. Para os analistas, a Teoria Crítica de Habermas questiona de forma contundente os problemas da prestação de contas ao público e da dominação sistemática no planejamento, na administração pública e nas políticas públicas (Forester, 1993, p. 4). Desse modo, ela nos conduz a tarefas práticas que nos permitem transpor os objetivos da Teoria Crítica. A Teoria Crítica defende o raciocínio prático e político, mas, como filosofia, não consegue solucionar os problemas da sociedade e da política (ver Bernstein, 1986, p. 112-114). Isso não pode ser exigido de nenhuma filosofia – nem mesmo uma filosofia fundamentada na práxis; porém, e quanto à Teoria Crítica do Planejamento? Deveria ela ser considerada similarmente como uma filosofia de planejamento participativo, em vez de uma teoria – uma teoria de planejamento participativo que assumiria o desafio normativo-pragmático sobre como alcançar práticas de planejamento legítimas e inclusivas? Embora, como filosofia, a teoria de Habermas não possa ser obrigada a fornecer soluções para nossos problemas sociais e políticos, essa exigência pode ser feita aos teóricos que aplicam a filosofia de Habermas à teoria do planeja-

mento, principalmente porque o planejamento é uma forma de atividade humana motivada pela resolução de problemas sociais e políticos. Na verdade, não é apropriado manter uma atitude de filósofo ao aplicar uma filosofia ao campo do planejamento. Isso não quer dizer que os teóricos da TCP adotam tal atitude, mas, a esse respeito, eles são (convenientemente) vagos sobre suas verdadeiras posições. Poderá uma teoria do planejamento ser uma mera crítica da sociedade sem tratar essa mesma sociedade de forma construtiva?

De qualquer modo, a formulação de uma teoria de planejamento participativo construtiva é uma tarefa sensata e justificável para um teórico do planejamento, não obstante os próprios teóricos da TCP estarem dispostos a assumir, ou não, essa tarefa. Contudo, qual seria a utilidade da TCP nesse trabalho teórico? Seria possível deslocar a TCP em

direção a uma teoria de planejamento participativo que tenta capturar a atividade do planejamento participativo como um fenômeno total, descritiva e normativamente? Poderia a TCP ser integrada em tal teoria normativo-pragmática, que utiliza seus princípios de legitimidade e de argumentação válida no planejamento assim como sua concepção geral de sociedade capitalista moderna?

Esses temas serão mais cuidadosamente investigados nas seções seguintes. Pode a TCP ser considerada uma teoria do planejamento que assimila suficientemente o fenômeno da atividade do planejamento participativo e, caso contrário, poderá ela ser complementada com outras fontes teóricas para formar uma única? Se, para ambas as perguntas, a resposta for negativa, a TCP provavelmente não dará origem a um novo paradigma de teoria do planejamento.

O planejamento visa solucionar problemas e não meramente obter argumentação válida e consenso

Como teoria de argumentação no planejamento, a TCP não pode restringir-se a identificar os princípios dos discursos do planejamento válidos sem perder o que considero ser a mais essencial característica dos discursos do planejamento. Estes visam detectar e solucionar os problemas que enfrentamos em nossa vida social, política e urbana. Precisamos mais do que simples discursos de planejamento legítimos e argumentativos; precisamos de discursos de planejamento

que solucionem nossos problemas, e isso impõe a exigência de integrar o critério de discursos válidos a uma metodologia de planejamento entendido como uma atividade voltada para a solução de problemas.

Como teoria do planejamento que reconhece o caráter do planejamento como uma atividade voltada para a resolução de problemas, a TCP se compromete a aplicar a teoria de Habermas

além dos limites de sua aplicabilidade, pois, caso contrário, em vez de uma teoria de planejamento, os analistas estariam lidando com uma teoria de legitimidade no contexto do planejamento ao invés de uma teoria do planejamento. Segundo os teóricos da TCP, uma prática do planejamento ideal se fundamentaria na racionalidade comunicativa. A meta da ação comunicativamente racional é o consenso fundamentado na compreensão mútua. O que pode ser feito com o consenso no planejamento? Aonde ele nos conduz? Como a vejo, a meta do planejamento é a habilidade para lidar com problemas sociais complexos. Mesmo em uma situação ideal, a tarefa do planejamento não terminaria com a obtenção do consenso. Os problemas do planejamento são sociais no sentido de que afetam um grande número de pessoas de diferentes estratos sociais, mas também no sentido de que agir sobre eles exige uma atitude social e um compromisso. Além disso, são frequentemente complexos no sentido de que suas próprias compreensões exigem uma ação cooperativa que transcende os contextos subculturais do significado. O que acontece é que, a partir da natureza desses problemas, esse consenso se torna um fator necessário para o planejamento bem-sucedido. Ele é também necessário para a obtenção de um compromisso transcultural e de apoio à tomada de tais decisões inevitáveis que são suficientemente influentes para causar uma diferença na nossa realidade social. Conseqüentemente, o consenso se torna um elemento constitutivo da nossa forma de lidar com problemas sociais complexos (Mäntysalo, 2000, p. 104).

Seria um equívoco se tal atividade de planejamento tentasse determinar se ela deveria ser comunicativamente ou instrumentalmente racional. A busca instrumental por meios está sempre presente na nossa abordagem a uma situação problemática, mas, em função da complexidade da situação, muitas vezes a procura precisa ser ampliada e centrada também nos fins. Precisa-se, então, de uma habilidade para construir uma estrutura de fins e meios completa em um planejamento que alcance a qualidade do diálogo transcultural, mas esse diálogo continua motivado pela procura inicial por meios, embora reconheça a necessidade de encontrar primeiro os significados (ou, talvez, simultaneamente). Por conseguinte, o esforço básico seria orientarmo-nos mutuamente em relação à nossa situação problemática para que pudéssemos formular planos de ação coordenada para enfrentá-la. Em vez do consenso *per se*, a dificuldade é saber como esse consenso pode beneficiar nosso relacionamento com nossos planejamentos problemáticos e nossos problemas relacionados às políticas com que lidamos. Lidar com um problema de planejamento e conseguir efetivar um planejamento são coisas completamente diferentes. Isso significa que nos livramos do problema, por enquanto – o que quer que decidamos fazer com o projeto. A instrumentalidade do conflito diz respeito a essa orientação coletiva em relação a nosso mundo que nos permite tomar decisões (Mäntysalo, 2000; Tewdwr-Jones e Allmendinger, 1998, p. 1.983-1.984; McGuirk, 2001, p. 206-207).

O planejamento transcende a racionalidade

O planejamento como uma forma de “fazer o mundo”

A possibilidade da racionalidade comunicativa está baseada no pressuposto de que um contexto compartilhado de valores e compreensões referentes ao “mundo da vida” é passível de ser obtido tão logo todos os participantes renunciem ao uso do poder. Estamos aí diante de uma situação que fornece um contra-argumento para aqueles que, no mundo atual, argumentam que levamos uma vida numa sociedade tão dividida em subculturas que uma visão de mundo compartilhada não está mais prontamente disponível (se é que ainda existe) (Tewdwr-Jones e Allmendinger, 1998, p. 1.979; McGuirk, 2001, p. 213-214; Lapintie, 1999, p. 9-11; Hillier, 2000, p. 50-52). Se esse fosse o caso, não seria possível, mesmo em teoria, planejar nos moldes da racionalidade comunicativa antes de os participantes estabelecerem, mutuamente, as circunstâncias em que as diferentes compreensões e metas podem ser transpostas. Que tipo de atividade, então, é essa criação de circunstâncias para uma ação comunicativamente racional?

A teoria de Habermas, com seu aparato de racionalidade, leva-nos a observar analítica e criticamente a nova criação, e não a criação do novo em si. A Teoria

Crítica é por demais “científica” para lidar com a questão da criatividade² – ela é prisioneira de suas duas racionalidades. Poderá a essência verdadeira da atividade do planejamento ser realmente encontrada a partir da racionalidade – comunicativa ou instrumental? É o planejamento uma mera forma de debate racional, um meio racional para um dado fim ou uma alternância entre os dois? Será que recebemos uma descrição adequada do que o planejador de fato realiza quando planeja?

No planejamento comunicativamente racional, espera-se que os participantes façam reivindicações sobre algo e que recorram a algo já existente, porém, onde é que o planejamento entra em ação? Será que não estamos reduzindo o planejamento a uma forma de interpretação e de tomada de decisão enquanto negligenciamos seu potencial na criação do mundo? No planejamento, além de debatermos, produzimos conteúdos (resultados de pesquisas, idéias e sugestões para soluções, contextos para escolha de valores, comparações entre casos similares etc.) sobre os quais debatemos. A racionalidade, seja ela comunicativa ou instrumental, está preocupada com a validade ou a efetividade de um proposto conjunto de ações em relação a um dado critério ou fim. Ela não aborda o tipo de comunicação rela-

² Indubitavelmente, alguns alegariam que não é função da ciência estudar a criatividade. Mas, se aceitarmos isso, não deveríamos também desistir de estudar o planejamento – ou, pelo menos, admitir que essa ciência pode capturar apenas os aspectos do planejamento que não estão relacionados à criatividade? Uma teoria científica do planejamento só será uma possibilidade se ampliarmos os limites da ciência de modo a incluir a pesquisa sobre a criatividade.

cionada aos processos mais essenciais da elaboração de critérios ou fins. A racionalidade comunicativa de Habermas está fundamentada na realização e na verificação de reivindicações concernentes a um determinado horizonte moral e prático das compreensões compartilhadas, mas o principal problema das situações de planejamento transculturais e pluralistas é saber como tal horizonte mútuo poderia ser alcançado (Rittel e Webber, 1973). Em seu sentido mais profundo, planejar significa moldar mundos compartilhados e, conseqüentemente, formular racionalidades compartilhadas. A Teoria Crítica de Habermas não aborda esse aspecto crucial do planejamento, mas parte de uma situação em que já existem um mundo compartilhado e uma medida padronizada de racionalidade compartilhada (Mäntysalo, 2000, p. 103). O diálogo comunicativamente racional de Habermas não é um diálogo genuíno, porque, como Karatani indica, os participantes já possuem regras compartilhadas. Para Karatani, as regras compartilhadas são conseqüência do diálogo e não seu ponto de partida (Karatani, 1995, p. 153).

O planejamento como diálogo

Vamos examinar o conceito de “diálogo” mais de perto. Segundo Bohm e Peat

(1992, p. 245), o diálogo é “o fluxo livre de significado entre grupos que se comunicam”³. Eles enfatizam a natureza criativa do diálogo como um processo de revelação e, em seguida, de aglutinação de rígidas construções de conhecimento cultural implícito. Bohm e Peat estabelecem uma distinção entre “diálogo” e “discussão” como as duas formas básicas do discurso (ibid.). Senge aperfeiçoa essa distinção ao alegar que, na discussão, as visões diferentes são apresentadas e defendidas, ao passo que, no diálogo, as visões diferentes são apresentadas como um meio para descobrir uma nova visão (Senge, 1990, p. 247). Ele argumenta que os discursos na forma de discussões podem fornecer análises úteis sobre as situações dos problemas. Os temas complexos são investigados no diálogo, mas as decisões são tomadas na discussão.

A discussão é necessária quando uma equipe precisa chegar a um acordo e decisões precisam ser tomadas. Tendo-se, como base, uma análise mutuamente acordada, as visões alternativas precisam ser comparadas entre si e uma visão preferida precisa ser selecionada... Quando são produtivas, as discussões convergem para uma conclusão ou curso de ação. Por outro lado, os diálogos são divergentes; eles não buscam um acordo, mas uma melhor com-

³ A explicação etimológica é que “*dia*” significa “atravessar”, “através”; e “*logos*” denota não apenas “palavra”, mas um “significado” mais profundo (Bohm e Peat, 1992, p. 245). Ramírez, por outro lado, traduz “logos” como “conversa” (*samtal*, em sueco) (Ramírez, 1993, p. 28). Apesar dessas derivações divergentes das origens etimológicas de “diálogo” (“significados percorridos”, “conversa percorrida”), ambas as fontes (Bohm e Peat, 1992; Ramírez, 1993) concebem o diálogo como “significado que gera comunicação”.

preensão de temas complexos. Tanto o diálogo quanto a discussão podem gerar novos cursos de ação; porém, as ações são, muitas vezes, os focos das discussões, enquanto ações novas surgem como um subproduto do diálogo. (Ibid.)

Aqui, Senge associa a distinção entre diálogo e discussão à distinção entre *pensamento divergente* e *pensamento convergente*, que Faludi, entre outros, utilizou em sua *Teoria do Planejamento* (Faludi, 1973). Faludi dá a entender que o planejamento criativo oscila entre pensamento convergente, que corresponde à análise consciente e seletiva, e pensamento divergente, que corresponde à associação intuitiva (ibid., p. 119). Faludi cita O. L. Zangwill:

(...) no pensamento convergente, o objetivo é descobrir a resposta correta para um problema. Ele é um pensamento essencialmente lógico e muito direcionado, do tipo exigido pela ciência e pela matemática. É também do tipo exigido para a solução da maioria dos testes de inteligência. Por outro lado, no pensamento divergente, o objetivo é produzir um grande número de respostas possíveis, nenhuma delas necessariamente mais correta do que as outras, embora algumas sejam mais originais, talvez. Tal pensamento é marcado por sua variedade e fertilidade, e não por sua precisão lógica. (Ibid., p. 118)

Faludi conclui que, “quando combinados, esses tipos de pensamentos

convergente e divergente propiciam reações verdadeiramente positivas a um ambiente em constante mudança de uma forma que nenhum dos dois poderia realizar sozinho” (ibid.). Quando o conceito de racionalidade comunicativa de Habermas é relacionado a essas definições de diálogo e discussão (e ao pensamento divergente), pode-se alegar que a racionalidade comunicativa tem mais afinidade com uma discussão não-dominada do que com o diálogo. Habermas está mais preocupado com a determinação de métodos de avaliação válidos e a crítica dos argumentos do que com a efetiva produção de argumentos (Mäntysalo, 2000, p. 339).

O conceito de diálogo de Habermas é muito limitado. O aspecto central da criatividade não existe. No diálogo habermasiano, o mundo da vida existe como um horizonte estável em que os fins sociais são racionalmente derivados em um processo de argumentação não-dominado. O conceito não alcança a constante mudança do mundo da vida. A racionalidade comunicativa e a racionalidade instrumental não podem ser usadas para explicar a maneira como o mundo da vida muda e evolui. Como Forester comenta: Habermas define explicitamente os processos de reprodução do mundo da vida, no entanto ele pouco faz, sociologicamente, para avaliar a maneira como esses processos funcionam, como as opiniões, as fidelidades e as identidades são aperfeiçoadas, estabelecidas, alteradas ou rotinizadas” (Forester, 1993, p. 126).

Segundo Forester,

isso constitui o tema central a ser tratado em qualquer análise concreta de lutas políticas, debates políticos, conflitos políticos ou movimentos sociais – e isso explica parte da dificuldade, até o presente momento, de podermos aplicar o trabalho de Habermas, direta e concretamente, a conflitos políticos. (Ibid.)

O próprio Forester abordou esse tema com seu conceito “elaboração como produção coletiva do sentido”⁴. Com o conceito, ele se refere à noção de elaboração como um compartilhado processo interpretativo da criação do sentido entre os participantes envolvidos em conversas práticas em seus ambientes institucionais e históricos (Forester, 1989, p. 119-133).

Quando a atribuição de uma forma é compreendida mais como uma atividade de criação coletiva do sentido, ela pode ser situada em um mundo onde o significado social é uma realização prática constante. A elaboração ocorre em cenários institucionais onde a racionalidade é, na melhor das hipóteses, precária, os conflitos são abundantes e as relações de poder moldam o que é plausível, desejável e, às vezes, até mesmo imaginável. Ao reconhecer as práticas de elaboração como pro-

cessos de conversação destinados a criar coletivamente um sentido, os participantes podem ficar atentos às dimensões sociais dos processos de elaboração, entre elas, as influências organizacionais, institucionais, políticas e econômicas que eles enfrentarão – obrigatoriamente, embora, com tristeza, às vezes – na prática do dia-a-dia. (Ibid., p. 120-121).

“Elaboração como produção coletiva do sentido” reconhece a potencialidade de “criação do mundo” inerente à natureza da elaboração, em que os participantes criam, juntos, novos significados para fins e para meios (ibid., p. 126-128). Segundo Forester, tal trabalho de elaboração é, ao mesmo tempo, instrumentalmente produtivo e socialmente reproduzível (ibid., p. 129-132), mas, em vez de se referir à teoria de ação comunicativa de Habermas, a descrição da atividade de elaboração de Forester segue as idéias de elaboração e planejamento como “conversas reflexivas com a situação” de Schön (Schön, 1983, p. 76-104). A teoria de ação reflexiva de Schön também influencia vários outros teóricos do planejamento crítico importantes, tais como Fischer (1990), Sager (1994), Innes e Booher (1999a, 1999b). No entanto, a utilização da teoria de Schön no contexto da Teoria Crítica ocasiona problemas filosóficos e teóricos. A discussão retomará esse tema na próxima seção.

⁴ No original, “designing as making sense together”. “Design” possui múltiplos sentidos: atribuir forma, elaborar, desenhar, traçar o contorno, desenvolver. “Making sense” também: geralmente, tal expressão é usada para se falar que determinada coisa tem ou faz sentido, é razoável, não é absurda. Forester parece jogar com essa acepção, ao mesmo tempo que propõe a idéia de “making sense” como “construção de um sentido”, conforme se pode depreender do contexto da discussão. N. da Rev. da T.

Ao conceito de “elaboração como produção coletiva do sentido” de Forester, Healey acrescenta – “enquanto vivemos de modo diferenciado” (Healey, 1992, p. 148). Isso revela a atitude de dúvida de Healey quanto à esperança de alcançar, de fato, a compreensão compartilhada no planejamento comunicativo transcultural. Os participantes podem compartilhar uma preocupação, mas chegam a ela por meio de experiências pessoais, culturais e sociais diferentes. Eles pertencem a diferentes “sistemas” de conhecimento e valorização que os aproximarão ou afastarão um do outro em relação ao acesso ao idioma de cada um. A comunicação no planejamento deveria, portanto, se concentrar na obtenção de um nível alcançável de compreensão mútua para os propósitos à mão e, ao mesmo tempo, continuar atenta ao que não é compreendido (ibid., p. 154).

Através de tais processos de argumentação, podemos chegar a um acordo ou aceitar um processo de aprovação sobre o que deveria ser feito, sem obrigatoriamente obter uma visão unificada sobre nossos respectivos mundos. Os critérios críticos construídos durante tal processo de argumento incentivam a franqueza e a “transparência”, mas sem simpli-

ficações. Se as preocupações coletivas são ambivalentes e ambíguas, tal processo comunicativo deveria permitir o reconhecimento de que isso existe e que, talvez, seja inevitável. Por conseguinte, em vez de serem eliminados na tentativa de elaborar uma linguagem unidimensional, os dilemas e os potenciais de criação de ambigüidade enriquecem o esforço interdiscursivo. (ibid., p. 156)

Essa abordagem a situações de planejamento como contextos socialmente e culturalmente fragmentados, em que não há uma visão de mundo compartilhada, na verdade, enfatiza a visão de que no planejamento precisamos transcender a racionalidade comunicativa (e instrumental). Os problemas são solucionados no planejamento, mas, além dessa característica, e mais essencialmente, o planejamento diz respeito à moldagem de tais situações de problemas em que os problemas podem ser identificados como racionalmente solucionáveis. No planejamento, produzimos o contexto para a racionalidade. O comentário de Cates, em sua crítica à limitada racionalidade do incrementalismo, se aplica aqui também – “Precisa-se de algo que não seja a racionalidade” (Cates, 1979, p. 529).

O planejamento participativo se burocratiza

O planejamento como participação organizada

Os esforços teóricos dos teóricos da TCP se concentraram bastante na demons-

tração e na articulação da crise da teoria do planejamento anterior, que foi muito influenciada pela teoria de sistemas. Simon introduziu a visão da teoria de sistemas como núcleo teórico da teoria

do planejamento na década de 1940, e esse desenvolvimento teórico atingiu o auge na década de 1960 e no início da década de 1970. O principal contra-argumento da TCP contra essa tradição teórica é que os modelos de sistemas teóricos do pensamento transformam as agências públicas de planejamento em instituições tecnocráticas que visam a um controle eficiente das mudanças ambientais e que, por isso, também contornam a conduta política. O tratamento político dos negócios públicos seria, conseqüentemente, suplantado pela racionalidade dos sistemas, que tanto define os problemas quanto oferece soluções para eles. Em vez de ser uma mera ferramenta administrativa, a racionalidade dos sistemas poderia, portanto, tornar-se a meta do planejamento, seu valor supremo (Fischer, 1990, p. 203-210; 271-274; Forester, 1993, p. 9; 89; Thomas, 1982, p. 15; 21; 25).

Habermas usa a teoria de sistemas na descrição de mecanismos de subsistemas sociais conduzidos pelo poder e pelo dinheiro. Logo, os subsistemas são apresentados como sistemas de controle que tendem a “colonizar” o mundo da vida mediante processos de burocratização e “comodificação”. No entanto, embora Habermas aborde, de maneira crítica, as operações dos sistemas positivistas assim imaginados, ele não tenta reestruturar a teoria. Para Habermas, a teoria de sistemas continua a ser uma teoria adequada para descrever o tipo de racionalidade que é decisivo para a

vida política e econômica do estado capitalista moderno. Habermas chama essa racionalidade de “racionalidade instrumental” – conceito que é uma reformulação da racionalidade intencional de Weber, mas que abrange, também, a racionalidade dos sistemas. Por outro lado, a ação comunicativa de Habermas está fundamentada em seu conceito de racionalidade comunicativa – na busca por um acordo na interação social através da realização e avaliação de reivindicações a respeito do mundo compartilhado no que se refere a três critérios práticos: verdade proposicional, correção normativa e veracidade subjetiva⁵.

Há um relacionamento dialético entre as duas racionalidades, mas como será que essa dialética realmente funciona? Habermas alterna as duas racionalidades, mas, na verdade, não analisa as suas interações – isto é, a maneira como as ações comunicativas e estratégicas interagem para produzir e reproduzir as formas de comportamento social institucionalizadas. Nós nos encontramos em uma extremidade do relacionamento dialético entre “sistema” e “mundo da vida” olhando, de modo crítico, a outra extremidade. No entanto, parece que uma compreensão correta dos processos de planejamento exigiria um deslocamento do foco para o próprio relacionamento dialético.

Com base na teoria “bipolar” de sociedade de Habermas, fica difícil abordar construtivamente os tipos de

⁵ Habermas (1984, p. 75). Aqui Habermas se apóia em Parsons, que considerava a cultura formada por três dimensões respectivas – factual, moral e expressiva – e que trabalhou também na teoria de validade de reivindicações (Heiskala, 1994, p. 94).

problemas que dizem respeito ao planejamento público e às dinâmicas de organização. Esses temas são colocados no lado do “sistema”. O planejamento público, entendido como “burocratização do mundo da vida”, é visto como uma ameaça potencial à legitimidade do planejamento. Por outro lado, a participação irrestrita direcionada à racionalidade comunicativa é tratada como uma forma ideal de conduta legítima. Todavia, a participação possui uma tendência inerente à organização e, conseqüentemente, à burocratização em si. O que é uma participação organizada se não uma burocracia? Abordar o tópico da participação sem abordar a organização da participação é uma forma superficial, para não dizer totalmente irresponsável, de trabalho teórico (Luhmann, 1990, p. 223). Os teóricos da TCP defendem a participação contra a burocracia sem reconhecer de forma crítica a burocratização inerente à própria participação.⁶ Por exemplo, em um período relativamente curto, as associações de moradores passaram de movimentos cívicos *ad hoc* a grupos de interesses bem organizados que encontraram suas posições institucionalizadas nas organizações políticas locais. A seguinte citação de Luhmann é ilustrativa:

As organizações são sistemas sociais que produzem decisões com a ajuda de decisões. Por conseguinte, a ampliação de possibilidades de participação dentro das organizações equivale a um aumento de decisões. Mais decisões serão necessárias se as

decisões forem deslocadas para os comitês em que os que forem afetados, ou seus representantes, precisarão decidir se concordam, ou não, com uma decisão. Tais comitês precisam estar preparados, tanto em relação ao tema da matéria quanto taticamente. O processo de decisão é reflexivo. Todos precisam decidir como querem decidir. Mais do que tudo, esse processo de decisão reflexivo precisa ser discutido anteriormente. Dessa maneira, a reflexibilidade da decisão é deslocada para um terceiro nível. É preciso decidir a maneira como um representante deveria decidir sobre as decisões. (Ibid.)

Esse processo possui uma incrível semelhança com o comportamento normal nas burocracias. Segundo Luhmann, “o processo burocrático normal constantemente toma decisões sobre decisões. As decisões se tornam possíveis ou impossíveis através de decisões, ou, caso não seja possível decidir sobre essa decisão, o processo é então suspenso pela decisão” (ibid.). Luhmann argumenta que é exatamente assim que uma pessoa se comporta no procedimento participativo (ibid., p. 223-224). “Como um fantoche dentro de um fantoche, a participação se desenvolve em uma organização dentro de uma organização, em uma burocracia dentro de uma burocracia” (ibid., p. 224).

À luz da TCP, o resultado pode ser condenado como burocracia e elogiado como participação. Como Luhmann

⁶ Uma notável exceção é Healey (1997, 1998), que aperfeiçoou os aspectos institucionais do planejamento colaborativo.

comenta, essa dupla avaliação tem um efeito imobilizador – “afirma-se, em teoria, o que se condena na execução” (ibid.). Aqui, Luhmann, na realidade, descreve o nó duplo⁷ da participação que os teóricos da TCP freqüentemente produzem – porque você quer participar, você precisa rejeitar a dominação burocrática; e porque a própria participação se burocratiza, você precisa rejeitar a participação.

Os teóricos da TCP estão bem cientes da necessidade de um trabalho administrativo e gerenciador para o sucesso dos processos de planejamento participativo:

Quando os projetos de pesquisa participativa fracassam, em geral o problema decorre de uma crença erroneamente concebida – isto é, de que a participação atribui o mesmo peso a todas as opiniões e, pior ainda, de que todos podem falar à vontade (se não ao mesmo tempo). Sob essas condições, a pesquisa participativa gera uma desagradável falta de comunicação que facilmente se degenera em xingamentos. Na falta de um modelo bem-estruturado de discurso entre especialista e cliente, inclusive de regras de autenticidade e de critérios de avaliação, a

pesquisa participativa pode ser uma fórmula para criar confusão. Para evitar seu fracasso prematuro e impedir a decepção entre os especialistas e os clientes do processo, é essencial que os regulamentos básicos do modelo alternativo, tanto os processuais quanto os metodológicos, possam ser cuidadosamente planejados. (Fischer, 1990, p. 377)

No entanto, a partir da base conceitual da Teoria Crítica, no planejamento participativo, é muito difícil tratar a questão do gerenciamento. Os teóricos da TCP freqüentemente confundem os problemas estruturais de uma organização participativa com problemas ideológicos. Eles oferecem uma esperança de libertação democrática em tais contextos organizacionais em que essas esperanças podem ser estruturalmente impossíveis de serem consumadas (Luhmann, 1990, p. 223). Quando a estrutura é identificada com a dominação, a libertação tem o mesmo significado de “desestruturação”. Nossa situação se torna insuportável se nossas concepções nos levam a condenar, como dominação, as formas de ações coordenadas e estratégicas, que são inevitáveis e ubíquas nas nossas relações sociais. Essas confusões levam ao divórcio entre a ética e a práxis. A justiça social é perseguida ao preço do

⁷ Os nós duplos são contextos de atividades em que não restam alternativas (Bateson, 1987, p. 335). Como exemplo, Bateson descreve uma lição zen budista entre o mestre e seu pupilo. O mestre zen segura uma vara sobre a cabeça do pupilo e diz: “Se você disser que essa vara é real, vou golpeá-lo com ela; se você disser que ela não é real, eu o golpearei com ela; se você não disser nada, eu o golpearei com ela.” O pupilo poderia sair dessa situação estendendo a mão e tirando a vara da mão do mestre (ibid., p. 208). Segundo Wilden, o capitalismo industrial é um nó duplo global: se pára de produzir para o próprio bem da produção, ele se destrói; se continua a produzir, ele destruirá todos nós (Wilden, 1980, p. 394).

gerenciamento prático dos assuntos comuns, e nós ficamos igualmente paralisados.

A distinção entre distorções de processos de comunicação “socialmente necessários” e “socialmente desnecessários” é apresentada como uma defesa contra essa crítica. Segundo Forester, até entre os teóricos da TCP, a diferença fundamental entre as duas, frequentemente, passa despercebida e, como consequência, são confundidas as distorções de discursos que são inevitáveis para a dominação (Forester, 1993, p. 159; 1989, p. 33-35; 41-43; Fischler, 1995, p. 17). Segundo Forester, o próprio Habermas “não tem ilusões (...) em vez disso, ele compara a distorção sistemática e desnecessária com o que poderia ser chamado de distorção necessária, justificável ou legítima. A primeira exprime dominação; a última revela autoridade legítima” (Forester, 1993, p. 168).

Essa distinção entre dominação e autoridade legítima causa um outro problema. Como poderão as distorções necessárias serem legitimadas na ação comunicativa que já está distorcida por essas distorções? Como poderemos justificar os termos através dos quais nós justificamos? Além disso, como poderemos, até mesmo, distinguir entre distorções necessárias e desnecessárias em uma situação de discurso distorcido? A distinção só pode ser feita em uma “situação de discurso ideal” em que não há utilização de poder e, portanto, não há distorção. Como esse é um contexto ideal, e não real da comunicação, ele provavelmente também tornará irreal a dis-

tinção entre distorções necessárias e desnecessárias como uma ferramenta de discussão.

O problema do conceito de racionalidade comunicativa é que ele nos leva a tentar “superar” o poder. Em vez disso, precisamos de uma abordagem teórica alternativa que nos levaria a refletir sobre nossos contextos de planejamento que não estão distorcidos, mas estruturados pelas diferentes formas de poder contextual, tais como a dominação conceitual pelos especialistas do planejamento, os critérios econômicos institucionalizados e o privilégio de interesses políticos organizados. Tal alternativa reconheceria a presença inevitável do poder na ação do planejamento, até mesmo nas ações de crítica e reflexão. A legitimidade no planejamento seria, portanto, abordada com uma atitude mais humilde – como uma tarefa normativa para melhorar a legitimidade sem assumir a possibilidade e a necessidade de determinar universalmente o que é planejamento legítimo.

O planejamento como aprendizado organizacional

Embora a TCP defenda o diálogo e o aprendizado social, ela só pode abordá-los passivamente. Ao seguir Habermas, é possível deduzir a maneira como os planejadores deveriam agir para que o aprendizado social ocorra – ainda sem compreender o que, na realidade, ocorre no aprendizado social. Para acrescentar competência teórica à descrição dos processos de aprendizado social no planejamento, além de Habermas, os teóricos

da TCP buscaram outras fontes teóricas. A esse respeito, a que foi considerada mais promissora foi a teoria da ação profissional refletiva de Schön (1983).

Schön pertence à tradição científica ampla do "Desenvolvimento da Organização" (Friedmann, 1987, p. 56-57). O Desenvolvimento da Organização (DO) é um desdobramento da "Administração Científica", que foi desenvolvida após 1945, basicamente, para servir às grandes corporações privadas. Argyris, Schön, Senge, entre outros, gradativamente afastaram o campo do lucro como único critério de administração, introduziram valores humanistas e o tema do autodesenvolvimento psicológico (Friedmann, 1987). O DO agia de forma a aplicar sistemas de pensamento teórico, mas os abordava sob a perspectiva do pragmatismo americano (por exemplo, James, Peirce, Dewey e Mead).

Na pesquisa do DO, existem objetivos que são parecidos com os da Teoria Crítica de Habermas (Fischer, 1990, p. 365; Huttunen, Kakkori e Heikkinen, 1999, p. 126). Além da ênfase compartilhada sobre a importância do diálogo, a concepção de o conhecimento ser histórica e socialmente situado é outra característica em comum. Segundo Habermas, uma reivindicação é aceita como legítima se sua validade for intersubjetivamente acordada pela comunidade à qual a reivindicação é direcionada. A tradição do DO trabalha com um processo de conhecimento processual – o conhecimento não existe em bibliotecas, documentos das agências, arquivos de computador ou na "cabeça" do especialista; ele é ela-

borado por pequenos grupos de especialistas e clientes visando à resolução de tarefas específicas. O conhecimento é produto de um processo de aprendizado social que propiciou uma compreensão mútua de uma situação problemática e, simultaneamente, forneceu meios para alterar essa situação. O conhecimento está vinculado a contextos específicos da vida real e a problemas e metas que são relevantes nesses contextos. Não é o conhecimento, em si, que é generalizável, mas os processos de aprendizado coletivo que geram conhecimento. Os problemas são examinados a partir da perspectiva de atores verdadeiramente engajados na prática; é a própria prática que propõe o quebra-cabeças a ser solucionado. A atitude de pesquisa e o diálogo se tornam aspectos de uma prática contínua.

À primeira vista, o DO parece ser um bem-vindo complemento à Teoria Crítica. Por ser "orientado para o cliente", ele combina bem com o princípio emancipacionista da Teoria Crítica. Ao mesmo tempo, ele vai além porque une teoria e prática em uma pesquisa normativa e empírica sintetizadora. É direcionado à verdadeira produção da prática, e não à mera definição dos princípios normativos que a prática deveria alcançar. Enquanto a Teoria Crítica oferece aprendizado social e diálogo como um argumento bem postulado e ético, o campo do DO vai mais além e oferece uma metodologia para eles.

Ainda assim, em termos gerais, o projeto do DO é rejeitado pelos teóricos da TCP. E o motivo é claro – ele representa, afinal, organizações que são

desenvolvidas. O que deveria estar relacionado à manutenção da ação comunicativa foi utilizado no serviço de “manutenção do sistema”. Segundo Forester, os teóricos do DO formulam nossos problemas de planejamento e administração como organização do aprendizado e, desse modo, ignoram importantes questões da política e do poder (Forester, 1993, p. 58).

A literatura sobre “organizações de aprendizado” nos ensina que, em um ambiente turbulento, as organizações precisam ser adaptáveis, flexíveis, inovadoras, continuamente avaliadoras e “corretoras de erros”. Ainda assim, os “teóricos do aprendizado” não respondem às questões políticas básicas: a que fins deveriam essas organizações servir e quem deveria aprender o quê? (Ibid., p. 53-54)

Forester não nega que nossas organizações precisam ser “corretoras de erros” – porém, deveríamos, então, não esquecer de perguntar: “que tipos de julgamentos determinarão o erro, as atividades indesejáveis, e quem terá o poder e a responsabilidade final de efetuar esses julgamentos?” (Ibid., p. 54). Se ignorarmos essas questões,

ficamos apenas com a luta pela sobrevivência da organização e da autopropetuação; nos pedem para manter as organizações que temos agora, possamos ou não “consertar o que está errado”, e apenas, então, se isso acontecer, deveríamos perguntar para que deveremos mantê-las. (Ibid.)

A crítica continua com Friedmann, que argumenta que o DO é “basicamente uma ciência que aluga quartos” (Friedmann, 1987, p. 216). Segundo Friedmann, seu programa terapêutico está essencialmente voltado para as elites gerenciais, que tendem a não tomar conhecimento do poder em suas organizações. O assunto é bem diferente para os que permanecem fora das salas dos executivos e dos conselhos – sejam eles funcionários, operários ou cidadãos menos ricos, que freqüentemente vivenciam os efeitos devastadores do poder (ibid.). Por outro lado, Fischer alega que a teoria se tornou uma técnica e uma ideologia propostas por consultores gerenciais que ignoram os objetivos da democratização. Em vez disso, eles citam a “administração participativa” com o propósito de tornar as organizações burocráticas mais abertas a mudanças (Fischer, 1990, p. 365).

Essas críticas refletem uma abordagem ao aprendizado organizacional que é emoldurado pela dicotomia entre “sistema” e “mundo da vida”. No aprendizado organizacional é o “sistema” que aprende. Por conseguinte, o aprendizado assimila o significado da melhora da habilidade do sistema no poder e controle do ambiente, isto é, “o mundo da vida”. Essa posição dificulta a incorporação de Schön na TCP, como Forester (1989, 1993), Fischer (1993) e outros fizeram. Com a teoria de Schön, a teoria de sistemas também ressurgiu, só que de forma pragmática e revisada.

Na verdade, nem mesmo Schön nos levará muito longe em nossas tentativas

de abordar o planejamento como um legítimo aprendizado organizacional, porque ele está, basicamente, preocupado com a reflexão individual, e não com a reflexão organizacional. O verdadeiro motivo de as idéias de Schön serem tão populares entre os teóricos da TCP talvez esteja no fato de seu principal e mais citado livro, *The Reflective Practitioner* (1983), estar relacionado ao modo como os profissionais individuais aprendem, e não com a forma como as organizações aprendem. Aqui, diferentemente de seu trabalho anterior, Schön não levanta questões problemáticas quanto às metas e à inclusividade no aprendizado organizacional. No nível do aprendizado organizacional, esconde-se a “armadilha” de pôr a participação contra a burocracia. Por isso, o aprendizado organizacional logo assimila o significado da melhora na dominação da participação.

No entanto, a questão de como as organizações participativas podem e deveriam desenvolver-se não esmorece por não ser abordada. De toda maneira, já estamos abordando a questão quando observamos o aprendizado individual. O aprendizado individual e o organizacional não são separados por uma linha divisória (Engeström, 1987, p. 158-161). Como Peter Senge argumenta, o aprendizado que muda os modelos mentais não pode ser feito sozinho: “ele só pode ocorrer dentro de uma comunidade de aprendizes” (Senge, 1990, p. xv). Há um aspecto organizacional para cada atividade de aprendizado individual. Os indivíduos aprendem nas organizações, e o desenvolvimento organizacional é de-

sencadeado pelas atividades de aprendizado de seus membros individuais (Argyris, 1992, p. 123).

Uma atividade organizada significa cooperação entre indivíduos especializados no desempenho de certas subtarefas de tal forma que essas subtarefas sejam coordenadas para produzir uma tarefa coletiva maior. Em uma organização, as relações de cooperação entre seus membros são institucionalizadas para produzir um certo resultado coletivo repetidamente. Através da divisão de subtarefas, todas as organizações necessariamente envolvem relacionamentos de poder e de desigualdade no acesso dos membros aos recursos e oportunidades para afetar a tomada de decisão. Por outro lado, os relacionamentos de poder gerados pela coordenação de subtarefas são também necessários para a obtenção de resultados coletivos benéficos. Até agora, a TCP tem obtido muito mais sucesso na obtenção de indicações de “distorção sistemática” e “influência estrutural” (Sager, 1994, p. 131) no planejamento, como atividade organizada e aprendizado organizacional, do que na articulação de aspectos produtivos do poder nessa atividade. Mesmo que fosse entendido como “distorções necessárias” à ação comunicativa, esse poder produtivo continuaria a ser visto como “distorções”.

Nos termos habermasianos, a cooperação em uma organização pública que visa a um fim coletivo pode ser descrita como uma forma de atividade que se aproxima da “racionalidade instrumental”. No entanto, como poderia essa

forma ser combinada a uma “ação comunicativamente racional” que permite que membros questionem e avaliem a legitimidade desse fim coletivo e dos meios utilizados e, além disso, ser combinada à ação não-racional do planejamento criativo em que os novos fins coletivos e os meios são moldados? Ao respondermos a essa pergunta, abordamos a metodologia do planejamento como aprendizado organizacional. Os teóricos da TCP podem relutar em ir tão longe nessa direção, mas, mesmo que quisessem, isso seria muito difícil com as ferramentas conceituais fornecidas por Habermas. Para tal tarefa, os principais obstáculos são, em primeiro lugar,

a separação conceitual entre racionalidade comunicativa e racionalidade instrumental, de maneira que suas interações sejam basicamente descritas como desordens exercidas por uma forma de racionalidade sobre a outra, e, em segundo lugar, a total dependência da razão, seja ela comunicativa ou instrumental. O trabalho do planejamento não pode fundamentar-se exclusivamente na razão. Caso contrário, perderíamos a possibilidade de criar e desenvolver – ou seja, o cumprimento das exigências propostas pela crítica comunicativamente racional de fins e meios existentes de ação coordenada em nossas organizações públicas.

Conclusão

Em sua postura crítica em relação à Teoria Crítica do Planejamento, este trabalho se junta a várias outras revisões recentes da teoria do planejamento comunicativa (ou colaborativa) (ver Flyvbjerg, 1998; Hillier, 2000; McGuirk, 2001; Tait e Campbell, 2000; Tewdwr-Jones e Allmendinger, 1998). No entanto, ao questionar se o programa da TCP é suficiente como um programa para a teoria do planejamento, a minha abordagem é um tanto diferente. A TCP é uma teoria relacionada às práticas de planejamento e à tarefa normativa de melhorar sua legitimidade e capacidade de inclusão. Se a TCP, como tal teoria, se adapta à articulação de princípios de argumentação legítima no planejamento, então é provável que, como teoria do planejamento,

ela seja parcial. Além da questão do estabelecimento dos parâmetros da legítima argumentação do planejamento, as práticas de planejamento que visam à legitimidade e à inclusão levantam muitas outras questões essenciais à teoria do planejamento. Outras questões importantes são, por exemplo: como saber como o processo do planejamento participativo deveria ser organizado e administrado; como as novas idéias e as capacidades de cooperação surgem e como podem ser mutuamente desenvolvidas e mobilizadas em atividades coordenadas para resolver problemas; como o planejamento participativo pode ser legitimado e, ao mesmo tempo, refutar os efeitos depreciativos do poder no verdadeiro trabalho do planejamento;

como identificar as características do planejamento e do planejamento participativo como formas de atividades humanas e sociais.

Se concordarmos que uma teoria de planejamento participativo deve enfrentar as questões de legitimidade, de poder, de franqueza, de qualidade da argumentação e de possibilidades de crítica, e de criatividade e aprendizado social como desafios à metodologia do planejamento, a TCP, então, deve ser considerada inadequada. Em vez de teoria de planejamento participativo, a TCP é uma teoria de legitimidade no contexto do planejamento (participativo). Até certo ponto, para formar tal teoria do planejamento, os teóricos da TCP, como Forester, Fischer, Sager, Healey e Innes, tentaram complementar a TCP com outras fontes teóricas. Para abordar os temas da metodologia, da criatividade e do aprendizado social no planejamento, eles mesclaram outras linhas de discussão à Teoria Crítica de Habermas. Como tentei mostrar, existem sérias dificuldades para incorporar teorias de criatividade e de aprendizado organizacional à estrutura teórica de Habermas. Em primeiro lugar, o conceito de diálogo de Habermas, como discurso não-dominado, é limitado demais na sua dependência da racionalidade comunicativa e da hipótese de um mundo compartilhado. Ele não percebe o aspecto da criatividade como uma busca não-racional por significados e idéias em uma possível situação na qual não existe um mundo compartilhado. Em segundo lugar, a dicotomia entre "sistema" e "mundo da vida" em Habermas dificulta

uma contribuição teórica construtiva ao gerenciamento organizacional e ao aprendizado no planejamento, sem que isso seja entendido como uma tentativa de melhorar a dominação do "sistema" sobre o "mundo da vida". As teorias de administração pública e de aprendizado organizacional estão amplamente enraizadas na teoria de sistemas. Os esforços para misturar teorias desse tipo com a Teoria Crítica produziram um choque epistemológico e ideológico. Esse choque já está escondido na utilização de Schön pelos teóricos da TCP.

Embora a TCP traga, sem sombra de dúvida, uma contribuição crucial para a "virada comunicativa" da teoria do planejamento, agora é importantíssimo saber como ela pode ser metodológica e empiricamente relacionada às teorias de planejamento participativo. Parece que, para poder abordar esses aspectos da teoria do planejamento, é necessário que haja um deslocamento de Habermas para outras fontes teóricas, tais como teorias de sistemas pragmáticas e a analítica do poder de Foucault, que, no entanto, são incompatíveis com a teoria de ação comunicativa de Habermas, inclusive com suas concepções gerais de sociedade e de racionalidade. Portanto, em termos de consistência científica, a virada comunicativa da teoria do planejamento ainda não merece ser associada ao termo "paradigma".

Em meu próprio trabalho, tentei formular um fundamento teórico alternativo à teoria do planejamento participativo (Mäntysalo, 2000). Ele procede de uma reorientação dialética da teoria

de sistemas por meio da utilização de percepções teóricas da comunicação de Bateson (1987) e Wilden (1980). Nessa linha de pensamento, o “sistema” fornece uma estrutura conceitual para todos os aspectos da vida humana e social, incluindo a razão, a criatividade e o aprendizado, assim como para formas de poder e de comportamentos patológicos explícitos e implícitos. A meta é visualizá-los como aspectos e estados inerentes a um único sistema de planejamento dialético, permitindo assim que nos concentremos na dialética da atividade do planejamen-

to em si mesma – não a dissociando em duas partes, cada uma das quais explicada por diferentes ferramentas teóricas, o que implica na perda crucial do que se encontra “no meio” delas. A meta é também transcender as dicotomias entre as visões habermasiana e foucaultiana, de um lado, e as visões habermasiana e de sistemas, de outro. Com essa reorientação do fundamento teórico, talvez seja possível reunir, de maneira coerente, as contribuições teóricas ao planejamento participativo, que, no momento, parecem ser mutuamente incompatíveis.

Agradecimentos

Sou muito grato aos críticos cujos comentários criteriosos me ajudaram a

melhorar consideravelmente minha argumentação neste artigo.

Referências

- ARGYRIS, C. *On Organizational Learning*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell, 1992.
- BATESON, G. *Steps to an Ecology of Mind*. 2. ed. Northvale, New Jersey: Jason Aronson, 1987.
- BERNSTEIN, R. J. *Philosophical Profiles*. Cambridge: Polity Press, 1986.
- BOHM, D.; PEAT, F. D. *Science, Order, and Creativity*. Trad. T. Seppälä, J. Jääskinen e P. Pylkkänen. Helsinki: Gaudeamus, 1992. Tradução de: *Tiede, järjestys ja luovuus*.
- CATES, C. Beyond muddling: creativity. *Public Administration Review*, 39 (6), p. 527-532, 1979.
- ENGSTRÖM, Y. *Learning by Expanding*. Helsinki: Orienta-konsultit, 1987.
- FALUDI, A. *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press, 1973.
- FISCHER, F. *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park, CA: Sage, 1990.
- FISCHLER, R. Strategy and history in professional practice. *Planning as world*

making. In: LIGGETT, H.; PERRY, D. C. (Ed.). *Spatial Practices*. London: Sage, 1995.

FLYVBJERG, B. *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Trad. S. Sampson. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

FORESTER, J. *Planning in the Face of Power*. Berkeley, CA: University of California Press, 1989.

_____. *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. Albany: State University of New York Press, 1993.

FRIEDMANN, J. *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action*. Trad. T. McCarthy. Boston: Beacon Press, 1984. v. 1 (*Reason and the Rationalization of Society*).

_____. *The Theory of Communicative Action*. Cambridge: Polity Press, 1987. v. 2 (*Lifeworld and System*).

HEALEY, P. Planning through debate. The communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2), p. 143-162, 1992.

_____. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Houndmills: Macmillan, 1997. (Planning, Environment and Cities Series).

_____. Building institutional capacity through collaborative approaches to

urban planning. *Environment and Planning A*, 30, p. 1531-1546, 1998.

_____. Deconstructing communicative planning theory: a reply to Tewdwr-Jones and Allmendinger. *Environment and Planning A*, 31, p. 1129-1135, 1999.

HEISKALA, R. Talcott Parsons ja rakenne-funktionalismi (Talcott Parsons and structural functionalism). In: _____. (Ed.). *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia (Current Tendencies in Sociological Theory)*. Helsinki: Gaudeamus, 1994.

HILLIER, J. Going round the back? Complex networks and informal action in local planning processes. *Environment and Planning A*, 32, p. 33-54, 2000.

HUTTUNEN, R.; KAKKORI, L.; HEIKKINEN, H. L. T. Toiminta, tutkimus ja totuus (Action, research and truth). In: HEIKKINEN, H. L. T.; HUTTUNEN, R.; MOILANEN, P. (Ed.). *Siinä tutskija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja (Where the Researcher, There the Agent: Principles and Prospects of Action Research)*. Juva: Atena kustannus, 1999.

INNES, J. E. Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), p. 183-190, 1995.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of American Planning Association*, 65(4), p. 412-423, 1999a.

- _____. Consensus building as role playing and bricolage. Toward a theory of collaborative planning. *Journal of American Planning Association*, 65(1), p. 9-26, 1999b.
- KARATANI, K. *Architecture as Metaphor: Language, Number, Money*. Trad. S. Kohso. Cambridge, MA: MIT Press, 1995.
- KUHN, T. S. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2. ed. aum. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- LAPINTIE, K. Ratkaisemattomien kiistojen kaupunki (The city of unsettled conflicts). In: KNUUTI, L. (Ed.). *Kaupunki vuorovaikutuksessa (City in Interaction)*. Centre for Urban and Regional Studies, C 52, Espoo: Helsinki University of Technology, 1999.
- LUHMANN, N. *Political Theory in the Welfare State*. Trad. J. Bednarz Jr. Berlin: de Gruyter, 1990.
- MÄNTYSALO, R. *Land-use Planning as Inter-organizational Learning*. Oulu, Acta Universitatis Ouluensis Technica, C 155. Disponível em: <<http://herkules oulu fi isbn9514258444/>>. 2000.
- MCGUIRK, P. M. Situating communicative planning theory: context, power, and knowledge. *Environment and Planning A*, 33, p. 195-217, 2001.
- PARIS, C. (Ed.). *Critical Readings in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press, 1982.
- RAMÍREZ, J. L. *Strukturer och livsformer*. Stockholm: Nordplan, 1993. (Report 3).
- _____. *Designteori och teoridesign*. Stockholm: Nordplan, 1995. (Report 3).
- RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), p. 155-169, 1973.
- SAGER, T. *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Avebury, 1994.
- SCHÖN, D. A. *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books, 1983.
- SENGE, P. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Currency Doubleday, 1990.
- SIMON, H. A. *Administrative Behaviors*. Trad. P. Rajala. Espoo: WeilinandGöös, 1979. Tradução de: *Päätöksenteko ja hallinto*. (Economy Series 58).
- TAIT, M.; CAMPBELL, H. The politics of communication between planning officers and politicians: the exercise of power through discourse. *Environment and Planning A*, 32, p. 489-506, 2000.
- TEWDWR-JONES, M.; ALLMENDINGER, P. Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A*, 30, p. 1975-1989, 1998.
- THOMAS, M. J. The procedural planning theory of A. Faludi. In: PARIS, C. (Ed.). *Critical Readings in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press, 1982.
- WILDEN, A. *System and Structure. Essays in Communication and Exchange*. London: Tavistock, 1980.

Resumo

Neste trabalho, argumenta-se que a Teoria Crítica do Planejamento (*critical planning theory*) não é uma teoria de planejamento adequada. Ela deveria buscar formas de incorporar os princípios argumentativos do planejamento legítimos, derivados da teoria social de Habermas, a uma teoria que fosse capaz de abordar as práticas de planejamento descritiva e prescritivamente – capturando, assim, a essência do planejamento como uma atividade voltada para solução de problemas que transcende a racionalidade e necessariamente administra relações sociais. No entanto, a separação conceitual entre racionalidades comunicativas e instrumentais de Habermas e sua total dependência da racionalidade tornam tal trabalho teórico inerentemente problemático. Para acrescentar uma capacidade descritiva e prescritiva, os teóricos do planejamento precisaram procurar outras fontes teóricas, tais como a teoria pragmatista de sistemas e a analítica do poder de Foucault, que, no entanto, são incompatíveis com a teoria da ação comunicativa de Habermas.

Palavras-chave: teorias do planejamento; Habermas; teoria da ação comunicativa.

Abstract

In this paper, it is argued that Critical Planning Theory is inadequate planning theory. It ought to search for means to incorporate the principles of legitimate planning argumentation, derived from Habermas's social theory, to a theory that is able to address planning practices both descriptively and prescriptively – grasping the essence of planning as problem-solving activity that transcends rationality and necessarily manages social relationships. However, Habermas's conceptual separation of communicative and instrumental rationalities, and his total reliance on rationality make such theoretical work inherently problematic. In order to add descriptive and prescriptive capacity, planning theorists have had to look for other theoretical sources, such as pragmatist systems theory and Foucauldian power analytics, which, however, are incompatible with Habermas's theory of communicative action.

Keywords: planning theories; Habermas; communicative action theory.

Raine Mäntysalo leciona planejamento urbano estratégico e participativo no Departamento de Arquitetura, Universidade de Oulu (Finlândia). Atualmente, coordena projetos de pesquisa multidisciplinares acerca da sustentabilidade de áreas urbanas em crescimento e declínio e do planejamento rural participativo. Sua tese de doutorado *Planejamento do uso do solo como aprendizagem inter-organizacional* foi defendida em 2000 na Universidade de Oulu.

Instruções aos colaboradores sobre o envio de artigos para publicação em CADERNOS IPPUR

1. Os artigos devem ser apresentados em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas de 20 (vinte) linhas de 70 (setenta) toques; os textos devem ser enviados em disquete de 3,5" ou CD-ROM de computador padrão IBM PC ou compatível, utilizando um dos programas de edição de textos disponíveis para esses equipamentos. As figuras deverão ter extensão EPS, TIF, WMF, CDR ou XLS (gráficos em excel), ser elaboradas em P&B e ter o tamanho máximo de 17 cm x 12 cm. As tabelas deverão ser feitas no Word.

2. As referências devem ser redigidas de acordo com a MBR 6023/2002 da ABNT:

a) **livro** - último sobrenome em caixa-alta, seguido de prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es). Título em destaque (itálico): subtítulo. Número da edição, a partir da segunda. Local de publicação: editora, ano de publicação. Número total de páginas ou, quando mais de um, número de volumes. (Coleção ou Série).

Ex.: VEIGA, José Eli da. *Do global ao local*. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2005. 120 p.

b) **artigo** - último sobrenome em caixa-alta, prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es); título do artigo: subtítulo; título do periódico em destaque (itálico), local de publicação, nº do volume, nº do fascículo, da página inicial e final do artigo, mês e ano de publicação.

Ex.: HABERMAS, Jürgen. O falso no mais próximo: sobre a correspondência Benjamin/Adorno. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 69, p. 35-40, jul. 2004.

3. Devem ser enviados um resumo, contendo até 250 palavras, e uma relação de palavras-chave (em português e inglês) para efeito de indexação. Deve-se dar preferência ao uso da 3ª pessoa do singular e do verbo na voz ativa.

4. O autor deve enviar referências profissionais.

5. O autor de artigo publicado em CADERNOS IPPUR receberá três exemplares da respectiva revista.

6. Os artigos devem ser enviados ao IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (21) 2598-1676
Fax: (21) 2598-1923



ASSINATURA

O CADERNOS IPPUR é um periódico semestral, editado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Para fazer uma assinatura ou obter os exemplares avulsos, preencha esta ficha e a envie ao **IPPUR** juntamente com um cheque cruzado e nominal à **FUJB**, no valor correspondente ao seu pedido.

Assinatura anual: R\$ 40,00

Assinatura bianual: R\$ 75,00

Exemplar avulso: R\$ 25,00

Nome _____

Instituição _____

Endereço _____

Cidade _____

Estado ____ CEP _____

País _____

Tel. () _____

Fax: () _____

E-mail: _____

Desejo fazer uma assinatura anual

Desejo fazer uma assinatura de 2 (dois) anos

Desejo obter os seguintes exemplares avulsos: (mês e ano dos exemplares)

1 _____

2 _____

3 _____

4 _____