

1. Um esquema de classificação;
2. Planejamento nos países subdesenvolvidos;
3. Brasília – um exemplo de processo de planejamento.

Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque \*

## O PROCESSO DE PLANEJAMENTO: UMA CLASSIFICAÇÃO E SUA APLICAÇÃO NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Este trabalho é uma tentativa de introduzir um esquema de classificação mais aplicável aos países subdesenvolvidos.

Na primeira parte o esquema é introduzido e suas características principais são enfatizadas. Na segunda, o processo de planejamento nos países subdesenvolvidos é analisado, e a classificação sugerida na primeira parte é utilizada, a fim de se captar as características mais importantes do planejamento dos países menos desenvolvidos. Na terceira é analisado um processo de planejamento específico – o da construção de Brasília. Mais uma vez, é usada intensivamente a classificação sugerida na primeira parte.

Ao longo deste trabalho, o Brasil é usado como um exemplo, já que, em grande parte, suas características podem ser generalizadas para outros países em desenvolvimento.

### 1. UM ESQUEMA DE CLASSIFICAÇÃO

Planejamento é um processo constituído de uma seqüência contínua de atos ou eventos, motivados por uma certa imagem idealizada da realidade, imagem esta que se visa atingir.<sup>1</sup> Tem uma conotação inequívoca de processo social, através do qual os planejadores devem orientar o movimento geral de sistemas sociais para objetivos socialmente desejados, apesar de poder também ser entendido como o resultado de escolhas de indivíduos em assuntos que dizem respeito aos seus próprios graus de percepção.<sup>2</sup>

A ação de planejamento tende a perturbar a ordem existente no sistema em que opera que, por sua vez, afetará todas as outras partes interligadas do sistema social geral.

O grau em que o sistema social será afetado pelo planejamento dependerá da *natureza, alcance e representatividade* do processo de planejamento em questão.

I. A *natureza* do processo de planejamento relaciona-se com a extensão da área afetada do sistema social existente. Diferenciamos três tipos de planejamento, com relação à sua *natureza*: administrativo, funcional e estrutural.

a) O tipo de planejamento administrativo objetiva maior grau de racionalidade e eficiência na implementação e complementação de qualquer intenção explícita de ação. Ele afeta um dado sistema, somente de modo indireto, no sentido que procura transpor qualquer hiato entre a intenção e a ação correspondente. Exemplos são o PPBS, programas de gastos financeiros, programa de seqüência de ações (PERT), etc. É claro, as características do planejamento de tipo administrativo não estão presentes somente em técnicas já desenvolvidas e *enlatadas*, como as citadas acima. Seus traços estão igualmente presentes em qualquer ação que tem por fim a eficiência administrativa, mesmo que tal ação não seja parte de algum método bem definido.

\* Professor do Departamento de Planejamento e Análise Econômica Aplicados à Administração, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

O tipo de planejamento administrativo, por sua própria definição, não é um processo auto-suficiente. Requer a existência de intenções particulares e uma imagem de realidade na qual tais intenções de agir são eficientemente implementadas. Este conceito não é idêntico ao da simples adoção de técnicas administrativas que são, por si só, vazias de significado. Mais que isso, é um processo pelo qual as técnicas a serem usadas são selecionadas de acordo com uma intenção específica de agir. Em outras palavras, presume-se que o sistema seja fechado, e que neste caso o estado final de um sistema é determinado pelas condições iniciais.<sup>3</sup> Nestas circunstâncias, supõe-se que o resultado de uma ação planejada dependerá da eficiência com que é executada.

b) O tipo de planejamento funcional relaciona-se com a conversão de *inputs* em *outputs*. É uma tentativa de aumentar o nível de eficiência de um dado sistema. É baseado em uma imagem da realidade, onde recursos escassos são eficientemente convertidos em bens e serviços. Este conceito de planejamento é definido em relação a um sistema existente e que esteja funcionando, e não visa à sua mudança, mas somente ao aperfeiçoamento de seu desempenho.

A maioria dos planos econômicos cai nesta categoria. Normalmente, mas não necessariamente, ela se relaciona com técnicas de otimização e geralmente é concebida e constituída por grupos de indivíduos formalmente estruturados com mentalidade científica, comumente conhecidos por *tecnocracia*.

c) Finalmente, o tipo de planejamento estrutural destina-se a reformas ou mudanças na estrutura básica dos sistemas. É, de acordo com nossa classificação da natureza do planejamento, o tipo que pode trazer maiores mudanças em qualquer sistema. Destina-se a perturbar a ordem existente e alcançar um novo equilíbrio em um ponto mais desejável no plano das possibilidades. Diferentemente do planejamento funcional, não se baseia no tipo marginal e orgânico de mudanças paramétricas, mas sim em grandes modificações estruturais nos padrões de relações sociais existentes. É bastante difícil identificar exemplos deste tipo de planejamento.

Estivemos definindo diferentes tipos de planejamento, de acordo com sua natureza, em termos de sua relação com um sistema existente. Entretanto, em que categoria se deve colocar qualquer processo de planejamento é algo que só pode ser decidido *a posteriori*. Em outras palavras, o resultado desejado ou esperado de um processo de planejamento pode ser bastante diferente do resultado obtido. Assim sendo, um planejamento do tipo administrativo pode acabar por criar importantes mudanças estruturais no sistema.<sup>4</sup> Isto é uma ocorrência bastante comum em áreas subdesenvolvidas, onde a adoção de novos procedimentos administrativos pode resultar em algum efeito modernizante, que por sua vez, pode levar a mudanças estruturais no sistema.

Como veremos mais adiante, um bom exemplo de planejamento estrutural é a construção de Brasília, que

desempenhou as funções para as quais foi planejada, enquanto não se pode dizer o mesmo do planejamento altamente inovador que está sendo atualmente realizado na região amazônica do Brasil.

II. O segundo fator que condiciona o efeito do planejamento no sistema social é o *alcance* do processo de planejamento.

Por alcance, entenderemos a área pretendida de impacto de um processo de planejamento qualquer. Diferentemente da classificação por natureza do processo de planejamento, o alcance só pode ser descrito como um *continuum* de classes. Em um extremo, temos processos de planejamento referentes a um agente econômico ou social específico, como, por exemplo, uma associação de bairro ou uma firma. Neste caso, o alcance do processo de planejamento é restrito e seu impacto no sistema como um todo tenderá a ser limitado. No outro extremo da escala podemos observar processos de planejamento referentes à totalidade do sistema social. Este é o caso com o planejamento global no qual a abordagem sistêmica é aplicada com maior utilidade.<sup>5</sup> Neste caso, é analisado o largo inter-relacionamento entre os subsistemas dentro de um sistema global. Este tipo de planejamento tende a afetar uma parte maior do sistema do que projetos individuais, apesar de as observações a respeito de equifinalidade, feitas com referência à natureza do planejamento, também se aplicarem em relação ao seu alcance.

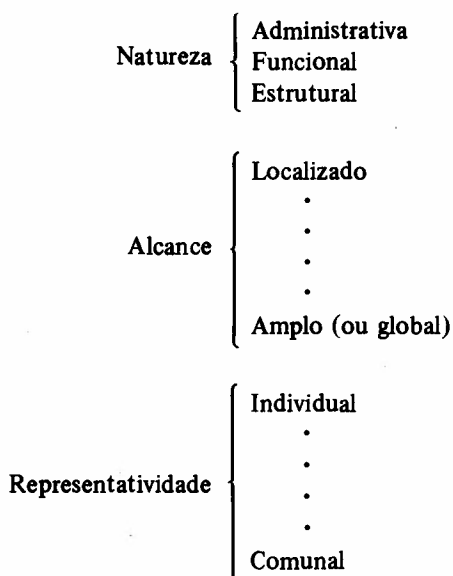
O conceito de alcance de um processo de planejamento só pode ser definido em relação a um dado sistema. Por exemplo, se considerarmos uma nação inteira como um sistema, o alcance de um processo de planejamento poderia ir de um projeto restrito até o planejamento global de desenvolvimento econômico nacional, com categorias intermediárias de planejamento tais como setorial, urbana, metropolitana e regional. Paralelamente, tomando-se uma área metropolitana como nosso sistema, o alcance do processo de planejamento começaria num projeto localizado para terminar num plano-diretor para toda a área metropolitana.

III. Finalmente, o grau em que o sistema geral é afetado por ações de planejamento dependerá da *representatividade* do processo de planejamento envolvido. Aqui, novamente, defrontamo-nos com um espectro de possibilidades e não com categorias estanques. Ações de planejamento podem ser motivadas por um indivíduo reagindo a um processo e, neste caso, elas tendem a afetar o sistema apenas de um modo limitado. De outro lado, seu efeito pode ser amplo, se elas são motivadas por reações coletivas.

Assim sendo, a representatividade de um processo de planejamento refere-se ao tamanho da parte do sistema total que está reagindo a um certo processo. Entre os dois extremos, nominalmente, o processo individual e o comunal, temos o planejamento municipal e estadual, que pode ou não coincidir com o planejamento metropolitano e regional.

É interessante contrastar os conceitos de alcance e representatividade do processo de planejamento. Enquanto alcance refere-se à área de impacto das ações de planejamento, a representatividade refere-se à área originária do processo. Em outras palavras, um conceito caracteriza o planejamento de acordo com os resultados pretendidos, enquanto o outro, de acordo com suas forças de motivação.<sup>6</sup>

*Categorias descritivas dos processos de planejamento*<sup>7</sup>



A classificação em categorias descritivas torna possível a análise de um dado processo de planejamento, de acordo com suas características mais destacadas. É claro, tal rotulação é arbitrária e tende a refletir a maneira como o analista vê o processo envolvido. Entretanto, se alguns traços comuns pertencentes a processos de planejamento podem ser identificados, deveríamos ser capazes de transpô-los ao processo em estudo.

Provavelmente, tornou-se óbvio que as três classificações básicas sugeridas (natureza, alcance e representatividade) não são categorias mutuamente exclusivas. Pelo contrário, a combinação de características das três categorias é necessária para descrever qualquer processo de planejamento.

Com este esquema proposto em mente, tentaremos identificar algumas características importantes do processo de planejamento dos países subdesenvolvidos, fazendo referências ao Brasil. Em seguida, observaremos mais atentamente um exemplo — a construção de Brasília.

O processo de planejamento será visto de um ponto de vista coletivo, o que significa que não nos dirigiremos aos de baixa representatividade, como o planejamento individual. Não que este não seja importante, pelo contrário, é na racionalidade do planejamento individual que, muitas vezes, encontramos a chave para o sucesso ou fracasso de processos de planejamento coletivo.

2. PLANEJAMENTO NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Recentemente o processo de planejamento parece estar tomando duas direções opostas: de um lado, observamos interesse crescente em um retorno a métodos de planejamento que se baseiam em troca informal de informações entre o planejador e o grupo social afetado, enquanto do outro, observamos uma importância crescente das técnicas analíticas impessoais e sofisticadas.

A primeira tendência justifica-se enfatizando os perigos inerentes à distância crescente entre planejadores e aqueles a quem devem servir. Ela enfatiza a função política renovada, na qual os planejadores devem atuar a fim de filtrar os desejos populares em medidas políticas concretas.<sup>8</sup>

O planejamento é visto como um componente importante das instituições de *orientação social*, e através de contatos constantes com seus clientes os planejadores devem envolver-se em um processo de aprendizado mútuo e intercâmbio de idéias.<sup>9</sup>

A segunda tendência sugere uma crescente *cientificação* do planejamento. “A proliferação de estudos de planejamento envolvendo o uso de modelos simulados de descrição e previsão, a teoria dos jogos, análise de custo-benefício e custo-eficácia e outras metodologias sistematizadas evidencia o interesse na adoção destas abordagens.”<sup>10</sup>

De acordo com esta abordagem, o planejador torna-se um técnico, responsável pela formulação de objetivos e pela escolha entre alternativas de ação. Sua função “torna-se a de determinar os parâmetros dentro dos quais a ação é possível, desenvolver alternativas que se conformam a estes parâmetros, e testar estas alternativas para descobrir qual fornece a solução mais desejável”.<sup>11</sup> Fica a cargo do planejador especificar as probabilidades e utilidade para estados alternativos e selecionar qual levaria a um grau *satisfatório* (diferente de *ótimo*) de bem-estar público.<sup>12</sup>

Esta abordagem de planejamento, apesar de largamente usada, está sendo fortemente atacada. “A teoria do planejamento precisa começar pelo reconhecimento da natureza política do ato de planejar. Qualquer tentativa para despolitizar o planejamento através da tentativa de criar um planejamento neutro, baseado na ciência, é falácia e somente pode levar à prisão dos planejadores e de suas decisões a certos interesses políticos.”<sup>13</sup>

Talvez uma acomodação entre estas duas tendências seria uma abordagem mais satisfatória do planejamento. “Algumas tentativas têm sido feitas para contrabalançar a tendência de permitir que os desenvolvimentos técnicos obscureçam as preocupações mais intangíveis do planejamento. Isto, é claro, é o objetivo do planejamento sistêmico, como foi formulado pelo Dr. Catanese e por mim mesmo (Dr. Steiss), isto é, a integração de métodos e técnicas rigorosas com julgamentos e práticas qualitativas de planejamento.”<sup>14</sup>

Estas duas direções trilhadas atualmente pelo planejamento são o reflexo de dois conceitos opostos sobre o processo de planejamento. Um enfatiza a natureza *idealista* do planejador, por meio da qual é comparado ao tomador de decisões livre e racional, influenciado apenas por sua própria percepção dos objetivos socialmente desejados. Outra enfatiza a abordagem *determinística*, por meio da qual fatores circunstanciais determinam o desenvolvimento do processo de planejamento.<sup>15</sup>

Nos países em desenvolvimento, estas tendências devem produzir contrastes ainda mais agudos. Enquanto são dadas aos objetivos econômicos maiores prioridades no seu processo de planejamento, é bastante claro que desenvolvimento requer uma abordagem mais estrutural, inovadora e qualitativa, enquanto o crescimento econômico pode ser alcançado através de uma abordagem do planejamento mais funcional e alocadora.<sup>16</sup>

O caráter de urgência, através do qual são dadas altas prioridades a considerações econômicas no processo de planejamento, é facilmente entendido quando consideramos a baixa renda *per capita* na maioria dos países subdesenvolvidos, que, agravada pela alta concentração da renda, coloca grandes proporções de sua população ao nível de subsistência. Este fato, juntamente com crescentes expectativas populares, é suficiente para justificar alta prioridade a processos de planejamento cujas conseqüências sejam dirigidas para o crescimento e desenvolvimento econômicos. Diante de tais perspectivas, a parte principal dos processos de planejamento, nos países subdesenvolvidos, é de natureza funcional. Várias razões justificam esta escolha.

O planejamento funcional é o tipo *mais fácil* de planejamento disponível, no sentido em que *know-how* pode ser facilmente importado, ou através da ajuda de consultores estrangeiros, planejadores e expertos, ou através da disponibilidade de tecnocratas adequadamente treinados. Também é esta a abordagem mais adequada para produzir os mais altos retornos a curto prazo e, conseqüentemente, é facilmente justificada em termos da urgência do processo de crescimento desejado. Por isso, é o tipo ideal de planejamento para políticos necessitados de rápidas provas de desempenho. É razoavelmente barato e não perturba de maneira significativa a ordem existente no sistema em que é introduzido. Objetiva, meramente, um aumento na sua eficiência, sem realmente introduzir quaisquer fatores exógenos.

Já que o planejamento funcional destina-se a aumentar a eficiência do sistema, ele se concentra em estruturas já existentes e falha, por conseguinte, em identificar a necessidade de certas mudanças paramétricas, sem as quais o resultado desejado — desenvolvimento econômico — dificilmente será alcançado. Este tipo de planejamento pressupõe que o sistema reagirá espontaneamente a uma maior eficiência, gerando um processo endógeno que leva ao desenvolvimento econômico.

Um fato interessante a respeito do planejamento em países subdesenvolvidos é que sua confiança no planejamento funcional é freqüentemente frustrada por deficiên-

cias na fase de implementação.<sup>17</sup> A falta de planejamento administrativo anterior tende a reduzir o impacto das ações propostas e, como conseqüência, o desempenho é geralmente bastante inferior às expectativas. De outro lado, tais fatos geram um processo que leva ao planejamento administrativo, ainda que este devesse ser anterior ao planejamento funcional.

A longo prazo, tais mudanças no sistema administrativo e o desenvolvimento geral no desempenho do sistema econômico tendem a iniciar um processo de modernização e desenvolvimento econômico. Esta é a interpretação clássica do processo de desenvolvimento econômico, por meio da qual o sistema é marginalmente transformado para alcançar níveis mais altos de bem-estar econômico.

O modelo funcional-administrativo de planejamento descrito, geralmente adotado em países subdesenvolvidos, contrasta bastante com conceitos de planejamento em países desenvolvidos, onde ele é menos difundido, apesar de as estruturas administrativas e estatística terem alcançado um alto grau de sofisticação. Igualmente, a eficiência econômica geral do sistema é consideravelmente superior àquela dos países em desenvolvimento, o que explica seu pouco interesse no planejamento funcional.

O planejamento estrutural apresenta um profundo contraste com o planejamento funcional no contexto dos países subdesenvolvidos. Ele não pode ser realizado, com sucesso, por *know-how* e pessoal importados. Destinado basicamente às raízes do sistema em questão, ele requer uma profunda compreensão dos processos envolvidos, o que é uma característica raramente encontrada em consultores estrangeiros. Além disso, a falta de dados estatísticos impede o uso efetivo de técnicas otimizadoras, que é a área em que o pessoal estrangeiro é mais útil. (Entretanto, mesmo que dados estatísticos fossem disponíveis, o planejamento estrutural não necessitaria deles com a mesma intensidade que o planejamento funcional.)

Dada a urgência dos problemas nos países em desenvolvimento e a necessidade de resultados a curto prazo, os processos de planejamento estrutural são muito menos usados que os de planejamento funcional. Enquanto este último tenta desenvolver usos eficientes e racionais para recursos existentes e disponíveis; o primeiro, em geral, introduz usos adicionais e competitivos aos mesmos escasos recursos. Uma característica do planejamento estrutural é introduzir novos programas e projetos, que, devido à própria essência do planejamento estrutural, devem ser suficientemente amplos para criar um impacto sério no sistema existente. Geralmente, tais programas são volumosos e exigem fundos que precisam ser desviados de outros usos, gerando, em conseqüência, oposição interna. Além disso, os resultados a longo prazo — característica do planejamento estrutural — tornam mais difícil conseguir o apoio necessário para sua implementação, quando comparados com processos de planejamento funcional alternativos. Como resultado, eles dependem fortemente da natureza política do planejamento.<sup>18</sup>

Outra característica interessante do planejamento estrutural é a sua fraca ligação com o planejamento adminis-



trativo e com os dados estatísticos. Numa magnitude mais ampla que o planejamento funcional, os processos estruturais podem ser bem sucedidos sem o uso de técnicas formalmente estruturadas, projeções, administração, etc. A razão disso é que eles se baseiam mais firmemente na compreensão do próprio sistema e da sua capacidade de iniciar um processo viável. Tem uma característica bastante inovadora e, geralmente, envolve processos que não são comumente encontrados e por conseguinte não se pode obter muita informação sobre eles. O planejamento estrutural concentra-se mais na mudança e no desenvolvimento que no crescimento linear.<sup>19</sup>

Olhando o alcance dos processos de planejamento nos países em desenvolvimento, vê-se antes uma tendência que alguma característica particular. A tendência geral tem sido uma mudança na direção de processos de planejamento caracterizados por um largo alcance.

Geralmente, a experiência de planejamento em países em desenvolvimento começa por planos setoriais.<sup>20</sup> O alcance de tal planejamento tende a ser limitado pela importância dos setores envolvidos. Em geral, os países subdesenvolvidos começam planejando para algumas áreas básicas do setor industrial, tais como a indústria pesada, a indústria química, etc. Igualmente, os esforços iniciais estão, em geral, localizados nos setores da energia e do transporte, gerando, com isso, uma infra-estrutura que pode servir de base para a industrialização.

Um esforço consideravelmente inferior é dirigido para a agricultura e o setor de serviços, novamente motivado pelos processos envolvidos, relativamente mais difíceis e custosos. Aqui, novamente, a facilidade com que a *tecnologia emprestada* é importada é um fator crucial na determinação do desenvolvimento do processo de planejamento.

Poderíamos dizer que, com exceção de algumas tentativas esporádicas no planejamento urbano global, associado com a construção de *novas cidades*, a maioria dos países subdesenvolvidos começa com processos de planejamento caracterizados por curto alcance e tem tendido para planos mais globais e de mais largo alcance.

Freqüentemente, as tentativas de planejamento não podem ser mais globais, devido a limitações impostas pela estrutura do sistema. Este é o caso de tentativas de planejamento ao nível municipal ou estadual, que não tenham à sua disposição muitos dos instrumentos necessários para executar a política pública apropriada. Como estes instrumentos estão nas mãos do governo central, isto não deixa qualquer alternativa, a não ser reduzir consideravelmente o alcance de tais processos.

Mesmo as tentativas de planejamento nacional são, muitas vezes, bem menos globais do que possam parecer à primeira vista. Sendo geralmente de natureza funcional, como mencionado acima, elas tendem a considerar a estrutura existente do sistema como seu único campo de ação. Como subdesenvolvimento pode ser também caracterizado pela falta de integração e, freqüentemente, pela marginalização de certas partes do sistema, falta, a estas tentativas de planejamento, maior amplitude, na medida em que ignoram estas partes marginais.<sup>21</sup>

Há também uma tendência, no planejamento dos países menos desenvolvidos, de serem mais bem sucedidos em processos de planejamento de alcance relativamente curto. Isto deve-se ao fato de que os recursos são escassos e, quanto mais amplo um processo de planejamento, tanto maior a tendência de diluí-los e, portanto, de reduzir a eficácia do planejamento.

Finalmente, o grau de representatividade do planejamento em países subdesenvolvidos está intimamente relacionado com os processos políticos.

A mera afirmação de políticos de que são capazes de captar o desenvolvimento de alguns processos sociais no sistema, e que estão dispostos, como resultado, a iniciar um processo de planejamento, é o suficiente para que consigam apoio popular.

Em geral, o planejamento é inicialmente observado de maneira concreta, através de declarações políticas que enfatizam a necessidade de se alcançar certos objetivos, bem como através de indicações de como se espera alcançá-los. Geralmente, estes objetivos estão bastante ligados com o crescimento econômico e, num grau menor, com o desenvolvimento do sistema.

Como é de se esperar, tais declarações recebem largo apoio popular, o que tende a oferecer perspectivas de alta representatividade aos processos de planejamento nos países subdesenvolvidos. Entretanto, a alta representatividade está presente apenas nos estágios iniciais do processo. Uma vez que se apresentem regiões ou setores competindo para receber os investimentos públicos, várias visões conflitantes começam a aparecer e a comprometer a eficácia do processo de planejamento. Tais atitudes conflitantes tendem a se tornar ainda mais antagônicas nos estágios de implementação, deste modo reduzindo, ainda mais, a representatividade do processo. Esta é uma das muitas razões do porquê de o planejamento funcional ser preferido ao planejamento estrutural nos países subdesenvolvidos.

Alcançar um grau de representatividade tão alto quanto possível em qualquer processo de planejamento é um dos desafios mais sérios em países subdesenvolvidos. Sua estrutura socioeconômica altamente polarizada, a falta de integração e os antagonismos regionais e raciais freqüentes dentro de um mesmo país tendem a reduzir a representatividade do planejamento, à medida que o processo se desenvolve. Não é incomum, portanto, se observar seqüências de processos de planejamento que conseguem alcançar um certo estágio de desenvolvimento para logo após se esvaziarem.<sup>22</sup>

Um fato interessante nos países em desenvolvimento é a relação entre planejamento estrutural e sua representatividade. Certos processos de planejamento estrutural recebem, em seu estágio inicial, um apoio geral extremamente forte. Muitas vezes, eles são baseados em imagens da realidade que não iriam contra quaisquer interesses. Entretanto, como foi antes mencionado, uma forte oposição e desunião podem facilmente desenvolver-se em estágios posteriores, pondo em perigo o resultado do processo. Em tais situações, quanto menos estruturado for o processo, maiores serão as chances de não despertar oposição

significativa. Nestas situações, o desencadeamento do processo dependeria de seu grau de soltura e flexibilidade como um meio de preservar sua alta representatividade. Tais processos são freqüentemente caracterizados por um planejamento indicativo, e não diretivo, e são, muitas vezes, ligados a grandes investimentos governamentais em infra-estrutura.

### 3. BRASÍLIA — UM EXEMPLO DE PROCESSO DE PLANEJAMENTO

Brasília, como qualquer outro processo de planejamento, está ainda em andamento. Para avaliar os resultados alcançados até agora, é preciso ter em mente que qualquer análise é incompleta, apesar de que se pode esperar identificar um certo espaço de tempo durante o qual os resultados de qualquer processo de planejamento são mais intensamente sentidos pelo sistema social. Brasília é ainda bastante incompleta, o que torna qualquer tentativa de avaliação um empreendimento bastante especulativo.

Brasília é mais que uma *nova cidade*.<sup>23</sup> Representa o resultado de um longo processo, cujas raízes datam de dois séculos atrás, bem como a realização de um projeto que, durante muito tempo, atraiu a imaginação do povo brasileiro e que mais recentemente começou a ser interpretado como uma necessidade absoluta para o país. Não apenas deveria ser descoberta uma válvula de segurança para as crescentes pressões populacionais aglomeradas ao longo das regiões costeiras do país, mas também havia necessidade de tentar criar novas oportunidades de emprego que, por sua vez, poderiam reforçar o mercado, dentro do processo de substituição das importações, então em pleno vigor no Brasil.<sup>24</sup>

Baseada nestas considerações, Brasília deve ser analisada mais firmemente como a corporificação de fortes crenças na estratégia dos pólos de crescimento do que, simplesmente, como uma *nova cidade supermoderna*.<sup>25</sup> Suas funções não eram as tradicionais funções da *nova cidade*: atração de excessos populacionais das áreas metropolitanas superpovoadas.<sup>26</sup>

Era então bem conhecido o fato de que problemas urbanos nos países subdesenvolvidos não podem ser atacados nas cidades, mas em suas origens — especificamente no binômio expulsão rural/atração urbana, e que qualquer nova cidade, por sua própria definição, será ainda mais atrativa que os centros urbanos existentes, gerando, em consequência, outra fonte de *problemas urbanos*. De um ponto de vista urbanístico, Brasília deve ser vista apenas como um monumento e um símbolo ao esforço feito pelos brasileiros em seu processo de desenvolvimento e não como um modelo ou exemplo de novas tendências urbanísticas.<sup>27</sup> Brasília foi o resultado de um processo que requeria a expansão das fronteiras do país em direção ao interior. Foi somente um instrumento para a abertura de um novo processo de interiorização do país, com a cidade de Brasília atuando tanto como um *pólo de atração*, no sentido das *novas cidades*, quanto como um pólo

de crescimento para o interior brasileiro, irradiando energia para as áreas vizinhas.<sup>28</sup> Todo o processo poderia ser descrito de forma bastante acurada, pelo modelo de integração urbano-agrícola de Von Thunen, por meio do qual o surgimento exógeno de um centro urbano leva à geração de anéis concêntricos mediados por custos de transporte. A construção de estradas associada à nova capital destinava-se a aumentar a interação da cidade com o resto do país, através do nivelamento do ângulo dos preços de transporte.<sup>29</sup>

Poderíamos caracterizar o processo de planejamento envolvido na construção de Brasília como estrutural em sua natureza. Ele tentou criar um novo padrão de expansão territorial e econômica.

O instrumento utilizado para alcançar tal objetivo foi a construção de um pólo de crescimento no interior do país. A indústria motora escolhida, cuja função é prover o pólo de dinamismo, foi a indústria de maior crescimento no Brasil: a administração federal.<sup>30</sup>

O governo é, por várias razões, uma atividade particularmente adequada para agir como propulsor do crescimento — gera fortes ligações para trás na forma de mercados em crescimento para toda sorte de bens de consumo e serviços, através do crescimento contínuo de seu pessoal, como também na forma de consumo direto de serviços, como transações bancárias, assessoria, comunicações, transporte e assim por diante; igualmente gera fortes ligações para frente, especialmente na infra-estrutura de serviços de comunicação e transporte, gerando condições à tomada de impulso para um processo de crescimento. Deu-se grande ênfase à construção de estradas, que, ligando a nova capital ao resto do país, conseguiram aumentar o grau de acessibilidade ao interior brasileiro.<sup>31</sup>

Como podemos ver, o tipo de planejamento foi claramente de natureza estrutural. Foi uma tentativa de criar novas ligações que poderiam levar a um crescimento econômico e, também, uma tentativa de introduzir novas variáveis a fim de atingir o desenvolvimento.

Brasília é um bom exemplo de um processo de planejamento de alcance limitado, apesar de seus efeitos a longo prazo terem sido bastante abrangentes. Igualmente, o plano de Brasília estava longe de ser amplo, apesar de algumas importantes diretrizes terem sido estabelecidas. A maior parte do esforço de planejamento concentrou-se na área central, chamada de plano-piloto, enquanto as cidades satélites e o Distrito Federal como região foram bastante negligenciados e abandonados a processos de crescimento espontâneo. Da mesma forma, com exceção de algum planejamento na área de construção das estradas, a maioria dos outros setores não foi planejada.

Como foi anteriormente mencionado, esta abordagem não é sempre *ineficiente*, se os planejadores se defrontam com situações de escassez de recursos e incertezas, tais como as encontradas na construção de Brasília.<sup>32</sup> Em adição, a estratégia de crescimento desequilibrado, escolhida neste caso, exige tipos de planejamento estrutural bastante localizados.

Os processos de planejamento podem, muitas vezes, encontrar forte oposição de vários grupos, reduzindo de forma sensível sua representatividade. No caso de Brasília, este problema foi evitado com sucesso, preservando-se um alto grau de representatividade. No princípio, a idéia de uma nova capital não foi contra os interesses de ninguém. Muito pelo contrário, encontrou um largo consenso entre toda a população. O sul industrializado adquiria novos mercados, a subdesenvolvida região nordestina encontraria novas terras onde parte de sua população crescente poderia se instalar. A nação como um todo teria uma nova fonte de emprego e orgulho.

A oposição ao plano foi habilmente evitada nos últimos estágios do processo de planejamento, através de um conjunto de mecanismos importantes e uma grande habilidade política. O plano era flexível e propositadamente vago, o que evitou possibilidades de confrontos com qualquer grupo específico. A falta de projeções financeiras exatas e estimativas de custo foram importantes para evitar o medo de grandes pressões inflacionárias, que seriam inevitáveis se os custos reais tivessem sido prognosticados. Igualmente, a população de funcionários públicos foi atraída para fora do Rio — *a cidade maravilhosa* — muito mais pela oferta de pagamentos dobrados e aposentadoria em tempo mais curto do que através de cruéis decretos executivos.<sup>33</sup> O plano da cidade foi escolhido de modo a permitir uma grande flexibilidade no desenvolvimento real da cidade, enquanto, ao mesmo tempo, sugeria um forte simbolismo sobre o qual a imaginação poderia estender-se longamente.<sup>34</sup> Como resultado de tudo isso, o processo de planejamento caracterizou-se por uma alta representatividade e uma oposição relativamente fraca.<sup>35</sup>

Infelizmente, muito pouco tem sido feito para avaliar os resultados da construção de Brasília.

A capital e suas cidades satélites contam, atualmente, com mais de 800 mil habitantes, com uma alta taxa de crescimento prevista para o futuro. Seu impacto indireto na migração e colonização não é conhecido. Há, entretanto, evidências que mostram que ela foi bem sucedida em atrair a população para o interior do Brasil.<sup>36</sup> Isto demonstra-se pelos maiores índices de crescimento de cidades como Brasília, Goiânia e Cuiabá do que das cidades mais antigas do litoral, como São Paulo e Rio de Janeiro.<sup>37</sup>

A estrada Belém-Brasília, que corta áreas quase inabitadas nos últimos anos da década de 60, atraiu uma população superior a 2 milhões, ao longo de seu percurso. Mais uma vez, os movimentos migratórios foram completamente espontâneos e a contribuição do Governo limitou-se à construção da rodovia.<sup>38</sup> O mesmo fenômeno deve ser observado ao longo das outras rodovias que ligam Brasília com as outras capitais estaduais no Brasil o que, sem dúvida, prova o sucesso de Brasília na colonização do planalto central brasileiro.

Em adição à atração de migrantes para a área, Brasília serviu ao objetivo fundamental de criar um mercado para produção local. Apesar de seu impacto na industrialização

dos estados centrais não ter sido significativo, ela criou uma oportunidade para um aumento na produção primária e terciária.<sup>39</sup> Além disso, o sucesso da experiência de Brasília foi, indubitavelmente, um fator primordial na motivação aos mais recentes e também mais ambiciosos projetos de colonização da região amazônica. ■

## BIBLIOGRAFIA

Andrade, M. C. de. *Espaço, polarização e desenvolvimento*. Recife, CRAM, 1967.

Balcombe, G. Brasília, *Ekistics*, v. 18, Nov. 1964.

Barata, M. Ponto de vista de um brasileiro, *Zodiac*, v. 6, Milão.

Bodñar, D. J. *The enigma of a new town definition: exercise in begging the question*. Chapel Hill, Center for Urban and Regional Studies, University of North Carolina, Feb. 1970.

Cardoso, F. H. Aspectos políticos do planejamento. In: Lafer, B. M. *O planejamento no Brasil*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1970.

Catanese, A. & Steiss, A. *Systemic planning: theory and application*. Lexington, Mass., Heath Lexington Books, 1970.

CEPAL/BNDE. *O planejamento estadual no Brasil*, I Seminário de Planejamento Estadual, Brasil, 1965.

Chadwick, G. *A systems view of the planning process*.

Churchman, C. W. *The systems approach*, New York, Delacorte Press, 1968.

Costa, J. G. da. *Planejamento — a experiência brasileira governamental*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1971.

Costa, M. A. ed. *Migrações internas no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971.

Crease, D. P. Progress in Brasília. *Architectural Review*, v. 131, Apr. 1962.

Daland, R. T. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro, Lidador, 1967.

Delmas, G. Brasília comes of age. *Reporter*, v. 36, Feb. 1967.

Dimitriou, B. et alii. *The systems view of planning*. United Kingdom, Planning Education and Research, Oxford Polytechnic. (Oxford Working Papers, n. 9.)

Dimitriou, B. The interpretation of politics and planning. In Dimitriou, B. et alii. op. cit.

- Dror, Y. Dimensions of planning. *Public Policy*, Harvard University, 1956.
- Eckardt, W. Brasília: symbol in the mud. *Am. Inst. of Architects Journal*, v. 36, Nov. 1961.
- EFTA. *Regional policy in EFTA: an examination of the Growth Center idea*. Geneva, EFTA, July 1968.
- Brasília: progress and problems in founding a major city, *Ekistics*, v. 14, Oct. 1962.
- Emery, F. E. ed. *Systems thinking*. New York, Penguin Modern Management Reading.
- Faludi, A. The systems view and planning theory. In Dimitriou, B. et alii, op. cit.
- Friedmann, J. *Retracking America*. Garden City, N.Y., Anchor Books, 1973.
- Garn, H. *New cities, new communities and growth centers*. Washington, D.C. Urban Institute Paper, Mar. 1970.
- Gomes, C. *Brasília 1960-70. Acrópole*. n. 375/6, jul. 1970.
- Haddad, P. ed. *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro, IPEA, 1972.
- Hardoy, P. Two new capital cities: Brasília and Islamabad. *Ekistics*, Nov. 1964.
- Hansen, N. M. *Growth centers in regional economic development*. New York, Free Press, 1972.
- Haskell, D. Brasília: a new type of national city. *Arch. Forum*, v. 113, Nov. 1960.
- Hirschman, A. O. & C. E. Lindblom. Economic development, research and development, policy making: some converging views. In: Emery, F. op. cit.
- Holford, W. G. Brasília: the federal capital of Brasil. *Geographical Journal*, v. 128, 1962.
- Ianni, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-70)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.
- Katzman, M. *Regional development policy in Brazil: the role of growth poles and development highways in Goiás*. Harvard University, Dept. of City and Regional Planning. mimeogr.
- \_\_\_\_\_. *The Brazilian frontier in comparative perspective*. Harvard University, Dept. of City and Regional Planning. mimeogr.
- Lafer, B. M. O conceito de planejamento. In: Lafer, B. op. cit.
- Lafer, B. M. ed. *O planejamento no Brasil*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1970.
- Lessa, C. *La política económica como processo*. Ilpes, U. N. Santiago.
- MacDougall, G. The systems approach to planning: a critique. In: Dimitriou, B. et alii, op. cit.
- Macedo, R. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social. In: Lafer, B. M., op. cit.
- Mack, R. *Planning on uncertainty*. New York, Wiley-Interscience, John Wiley, 1971.
- McLoughlin, J. B. *Urban and regional planning: a systems approach*.
- Millett, J. D. *The process and organization of government planning*. In: Dror, Y., op. cit.
- Penouil, M. Growth poles in underdeveloped regions and countries. In: Kuklinsky & Petrella, op. cit.
- Perroux, F. Note sur la ville considérée comme pôle de croissance et comme foyers du progrès. *Tiers Monde*, v. VIII, n. 32.
- Petrella, R. & Kuklinsky, A. eds. *Growth poles and regional policies*, The Hague, Netherlands, Research Inst. for Social Development, U. M. Mouton and Co., 1972.
- Platt, R. Brazilian capital and frontiers. *Journal of Geography*, v. 59, part I Jan. 1955 and Part II, Feb. 1955.
- Preston, J. & Speridião, F. The problems of Brazil: capital city. *Geographical Review*, v. 46, July 1956.
- Queiroz, M. V. de. Sete aspectos sociais de Brasília. *Acrópole*, jul. 1970.
- Rodwin, L. *Urban growth strategies reconsidered*. In Hansen, N. M. op. cit.
- Sanders, T. G. Brazilian interior migration. *American Universities Field Staff*, v. 15, n. 2, 1971.
- Shannon, F. A post-mortem on the labor safety valve doctrine. *Agricultural History*, n. 19, Jan. 1945.
- Silva, B. *Uma teoria geral de planejamento*. Cadernos de Administração Pública, n. 50, Rio de Janeiro, FGV, 1964.
- Silvester, M. The contribution of the systems approach to planning. In: Dimitriou, B., op. cit.
- Steiss, A. Fundamental trends in the planning process model in the US. *Planning Outlook*, Oxford, UK, Oxford Polytechnic, v. 13.
- Stephenson, G.V. Two newly created capitals: Islamabad and Brasília. *Town Planning Review*, v. 1, Oct. 1970.
- Tavares, V. P. et alii. *Colonização dirigida no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972.
- Tolosa, H. Pólos de crescimento: teoria e política econômica, In Haddad, P. op. cit.
- Wasterton, A. Planejamento: sistema em debate. *Tribuna do Economista*, v. IV, n. 3/4, 1973.
- Wilhelm, Jorge. *Urbanismo no subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1969.



<sup>1</sup> Para outras definições, veja Dror, Y. *Dimensions of planning*. In Friederich, C. & Harris, S. ed. *Public Policy*, Universidade de Harvard, 1956; e também Millett, J. D. *The process and organization of government planning*, 1947. In: Dror, Y., op. cit.

<sup>2</sup> Apesar de admitir que *planejamento* pode ser uma atividade social e também individual, não igualo estes dois significados de um processo de planejamento. É claro que o processo mental envolvido é o mesmo, mas "ninguém pode assumir que o processo (total) pelo qual um indivíduo, estabelecendo seus próprios objetivos, decide seu futuro, é o mesmo que o processo pelo qual os planejadores, atuando em nome do Estado ou do interesse público, tentam definir os objetivos dos outros e decidir seu (dos outros) futuro". Veja MacDougall, G. *The systems approach to planning: a critique*. In: Dimitriou et alii *The system view of planning*. Grã-Bretanha, Planning Education and Research, Oxford, Polytechnic. (Oxford Working Papers, n. 9.) *Planejamento*, em consequência, referir-se-á, quase sempre neste trabalho, ao sentido de parte de um conjunto de instituições de *orientação social (societal guidance institutions)*, mais do que ao sentido individual mencionado acima. Veja Faludi, A. *The systems view and planning theory*. In: Dimitriou et alii., op. cit.

<sup>3</sup> Para uma definição clara e concisa de sistemas aberto e fechado e suas características principais, veja Von Bertalanffy, L. *The theory of open systems in physics and biology*. In: Emery, F. E. ed. *Systems thinking*. New York, Penguin Moderns Management Readings.

<sup>4</sup> Este fenômeno está intrinsecamente relacionado com a abertura dos sistemas sociais. Apesar de não planejadas originalmente, algumas ações podem resultar em mudanças inesperadas nos parâmetros do sistema. Isto poderia estar relacionado ao conceito de equifinalidade dos sistemas abertos, nos quais o estado final "pode ser alcançado de posições iniciais diferentes e de maneiras diferentes" (Von Bertalanffy, L. op. cit. p. 76). Os sistemas abertos mantêm "a si próprios em intercâmbio de matérias com ambiente e em construção e destruição contínua de seus componentes" (Von Bertalanffy, L., op. cit. p. 70).

<sup>5</sup> Veja Churchman, C. W. *The systems approach*. New York, Delacorte Press, 1968. Note-se que, apesar do conceito de análise de sistemas ser geralmente associado com técnicas quantitativas altamente sofisticadas e com computadores de alta velocidade da Rand Corporation ou do Hudson Institute, ele é "um termo genérico que pode ser aplicado a qualquer abordagem explícita, teórica ou dedutiva de análise de problemas". Envolve, basicamente, os seguintes elementos: 1) um objetivo; 2) meios alternativos; 3) conhecimento dos custos e disponibilidade de recursos; 4) um modelo; e 5) um critério para escolher a melhor alternativa. Veja Catanese, A. & Steiss, A. *Systemic planning: theory and application*, Lexington, Mass., Heath Lexington Books, 1970, p. 6-7.

<sup>6</sup> Os efeitos das ações de planejamento no sistema tendem a apresentar uma relação positiva com o tamanho da sua área de origem, ou, com sua representatividade. Entretanto, o conceito de equifinalidade é também aplicável neste caso. Um bom exemplo recente da possível falta de proporção entre a área inicial de origem e a resultante do processo de planejamento é o impacto causado por Ralph Nader nos regulamentos da indústria americana.

<sup>7</sup> Para um esquema classificatório alternativo do processo de planejamento, veja Dror, Y. op. cit. Veja, também, Wasterton, A. *Planejamento: Sistemas em debate*, *Tribuna do Economista*, v. IV, p. 3-4, 1973; e, com referência a planejamento no Brasil, Silva, B. *Uma teoria geral de planejamento*, Rio de Janeiro, FGV, 1964. (Cadernos de Administração Pública, n. 50.)

<sup>8</sup> A função política do planejador tem sido sempre um assunto controverso. O assunto é focalizado na questão de quem é responsável pela formulação dos objetivos — o planejador ou o político. (Veja Dimitriou, B. *The interpretation of politics and planning*, In: Dimitriou, B., op. cit.)

<sup>9</sup> Veja Friedmann, J. *Retracking America*, Garden City, New York, Anchor Books, 1973. Friedmann argumenta por um *planejamento*

*planejamento transacionado*, dizendo que "o planejamento transacionado é uma resposta ao grande abismo na comunicação entre planejamento, técnicos e seus clientes" (p. 171).

<sup>10</sup> Steiss A. *Fundamental trends in the planning process model in the US*. In: *Planning Outlook*, Oxford, U.K., Oxford Polytechnic, v. 13, p. 14.

<sup>11</sup> Catanese, A. & Steiss, A. op. cit. p. 14.

<sup>12</sup> *O homem racional* maximiza a utilidade esperada diante da incerteza, enquanto *o homem natural* simplesmente *satisfaz*. Veja Mack, R. *Planning on uncertainty*. New York, Wiley-Interscience, John Wiley and Sons, 1971.

<sup>13</sup> MacDougall, G. op. cit. p. 47. Uma visão parecida é expressa por J. Friedmann, op. cit., quando ele afirma que "o planejamento alocador serve primariamente aos interesses daqueles que já são fortes" (p. 54).

<sup>14</sup> Steiss, A. op. cit. p. 15. A respeito dos países em desenvolvimento, Friedmann também faz uma observação semelhante referente ao planejamento alocador (abordagem de sistemas) e inovador (transacionado). "... ambas as formas são necessárias e dependem uma da outra para sua eficiência. A manutenção de sistemas puros resultará em estagnação; atividade inovadora pura — sem o esforço equilibrante possível através do planejamento alocador — levará a uma desordem crescente" (p. 83).

<sup>15</sup> Veja Lessa, C. *La política econômica como proceso*. ILPES, ONU, Santiago, p. 51-3. É sugerido que o ambiente é um fator que demarca a *superfície possível* do processo de planejamento mas não o determina inteiramente.

<sup>16</sup> Esta observação, que parece óbvia, é esquecida com muita frequência em estudos ligados ao planejamento nos países subdesenvolvidos. A maioria dos pesquisadores e planejadores pensa em planejamento somente em termos de planejamento funcional e, algumas vezes, reduz o conceito ainda mais quando pensa apenas em termos de planejamento econômico. Veja, por exemplo, Lafer, B. M. O conceito de planejamento. In: Lafer, B. M. *O planejamento no Brasil*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1970. Ela diz que "a técnica do planejamento, em suas linhas gerais, consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção, de forma a atingir certos objetivos básicos" (p. 17) ou "o planejamento consiste em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, *dadas as características da economia*" (sublinhado pelo autor).

<sup>17</sup> Veja Macedo, R. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social*. In Lafer, B.M., op. cit. p. 67. Veja, também, Doland, R.T. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro, Editora Lidaador, 1967, onde o autor tenta mostrar que a inexistência de uma estrutura burocrática clássica é a causa principal do fracasso do planejamento do Brasil (p. 6, 7, 9, 11, 194, 210). Esta parece ser uma abordagem muito parcial e incompleta de planejamento, no sentido de que não leva em conta as peculiaridades do processo de planejamento estrutural, que se diferenciam do funcional. Para uma negação categórica de tais visões ortodoxas de planejamento e de desenvolvimento econômico, veja Hirschman, A. O. & Lindblom, C. E. *Economic development, research and development, policy making: some converging views*. In: Emery, F. E. op. cit. p. 351-71. Veja também Wilhelm, Jorge. *Urbanismo e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1969, p. 90-2.

<sup>18</sup> Veja Lessa, C. op. cit. p. 71. Um paralelo pode ser traçado entre seu processo de *reforma social* e o conceito de *planejamento estrutural* descrito acima.

<sup>19</sup> É interessante notar que na maioria dos estudos relativos a críticas aos métodos de planejamento há um apelo constante para o que nós chamamos de planejamento estrutural. Entretanto, pouca atenção é dada às dificuldades inerentes ao planejamento deste tipo. Um bom exemplo desta abordagem é Wasterton, A. op. cit., onde se mostra que a maioria dos planejamentos realizados não conseguiram resultados satisfatórios (*convencional, otimizando, ou parcial*). O tipo de planejamento mais estrutural exigido

envolveria, como sugerido pelo autor, uma tarefa política renovada no processo de planejamento, assim como uma grande necessidade de vasto corpo de informações. Como podemos imaginar, estes requisitos políticos e de informação representam grandes encargos para os países subdesenvolvidos, politicamente instáveis e pobres de informações.

<sup>20</sup> Veja Costa, J. G. da. *Planejamento - a experiência brasileira governamental*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1971, p. 9.

<sup>21</sup> Tal falta de coesão é o resultado de isolamento entre as partes do sistema nos países subdesenvolvidos, que tende a absorver choques para outras partes do sistema e a produzir a *estabilidade* dos sistemas sociais, que tão frequentemente são associados com sociedades em desenvolvimento. Veja Silvester, M. The contribution of the systems approach to planning, In: Dimitriou, B. et alii, op. cit.

<sup>22</sup> Veja Cardoso, F. H. Aspectos políticos do planejamento. In Lafer, B. M. op. cit. p. 161-84.

<sup>23</sup> Para uma breve caracterização da função das *novas cidades* veja *Regional policy in EFTA: an examination of the growth center idea*. Geneva, EFTA, July 1968.

<sup>24</sup> Para a teoria da *válvula de segurança* de Turner, explicativa do processo de colonização do interior nos EUA, veja Shannon, F. A Post-Mortem on the labor safety valve doctrine. *Agricultural History*, n. 19, Jan. 1945.

<sup>25</sup> Para alguns pontos interessantes sobre conceitos de pólos de crescimento, centros de crescimento e novas cidades, veja Rodwin, Lloyd. *Urban growth centers in regional economic development*. New York, Free Press, 1972. Veja também p. VIII. Rodwin escreve que "eu acho estranho . . . que pólos de crescimento tenham se tornado sinônimos, em algumas partes, com centros de crescimento e tenham então sido ligados ao conceito de novas cidades" (p. 1). Apesar destes conceitos serem realmente distintos, não raramente eles aparecem lado a lado, como Perroux mesmo mostrou. Veja Perroux, F. Note sur la ville considérée comme pôle de développement et comme foyer de progrès. *Tiers Monde*, v. VIII, § 32, p. 1147-58. Para um bom sumário da contribuição de Perroux à ciência regional veja Tolosa, H. Pólos de crescimento: teoria e política econômica, In: Haddad, P. ed. *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro, IPEA, 1972.

<sup>26</sup> Se assim fosse, ela teria sido construída em local de maior acesso entre São Paulo e Rio. Entretanto, alguns autores mostraram que Brasília "coloca-se na ponta de um triângulo que sempre foi o de maior densidade e força de expansão demográfica no país. Nela convergem as linhas Bahia-Minas, Rio de Janeiro-Minas e São Paulo-Triângulo Mineiro. Ora, foi justamente por essas linhas que se deu a penetração do interior, na época colonial e nos séculos XIX e XX". Barata, M., *Zodiac*, v. 6, p. 137.

<sup>27</sup> Isto não significa que eu esteja negando a Brasília um crédito por importantes contribuições à arte do urbanismo. Eu deixo a cargo dos urbanistas o julgamento de seus méritos. O que estou tentando dizer é que, quaisquer que possam ser estes méritos, o principal impulso do processo que resultou na construção de Brasília não foi de natureza urbanística e suas raízes não podem ser encontradas na urgência de soluções para *problemas urbanos*.

<sup>28</sup> "Nada poderia ser mais fútil que examinar a forma de Brasília separadamente da função cumprida." Haskell, D. Brasília: a new type of national city. *Arch. Forum*, v. 113, p. 126, Nov. 1960.

<sup>29</sup> Para um estudo do papel das cidades e das rodovias no desenvolvimento regional, veja Katzman, M. *Regional development policy in Brazil: the role of growth poles and development highways in Goiás*, Harvard University, Dept. of City and Regional Planning. mimeogr.

<sup>30</sup> Tal estratégia já provou ser bem sucedida em dois acontecimentos passados - *Goiânia*, construída em 1973, e *Belo Horizonte*, no fim do último século.

<sup>31</sup> A conexão entre dois pólos resulta no que Perroux chamou de "eixo de desenvolvimento". Portanto, a ligação de Brasília a outros pólos na área da costa do país resultou na criação de "eixos de

desenvolvimento", tais como a área da rodovia Belém-Brasília. Para o conceito de "eixo de desenvolvimento", veja Andrade, M. C. *Espaço, polarização e desenvolvimento*, Recife, CRAM, 1967, p. 69. Veja também Penouil, Marc. Growth poles in underdeveloped regions and countries. In Kuklinsky, A. & Petrella, R. ed. *Growth poles and regional policies*. The Hague, Netherlands, Research Institute for Social Development, U. N. Mouton and Co., 1972.

<sup>32</sup> Rodwin, L. op. cit., menciona o fato de que "abismos no entendimento das relações teóricas e pragmáticas não impediram a adoção de tais estratégias (de crescimento). Pelo contrário, quando a necessidade de agir se tornou patente, então a disposição era ou de experimentar e aprender ou, como sugere Hirschman, de seguir o "Princípio da mão oculta . . ." (p. 5). Como resultado da necessidade de pesquisa teórica e aplicada para sustentar tais esforços, Rodwin sugere que o processo perde um pouco de sua característica estrutural inovadora e se torna mais funcional e adaptativo.

<sup>33</sup> A experiência brasileira de migração e colonização tem sido grandemente influenciada por movimentos planejados de população, organizados ou por ações governamentais ou por particulares. Entretanto, no que se refere a políticas oficiais, o fracasso de várias tentativas poderia ser diretamente decorrente da falta de investimento em infra-estrutura. O impacto de Brasília na colonização do Brasil foi particularmente *sui generis*. Parece muito mais com as companhias de colonização particulares que previamente foram tão importantes na região sul do país. Os movimentos populacionais foram, essencialmente, de natureza voluntária, sem muita interferência direta do governo, mas, de outro lado, investimentos em infra-estrutura foram previamente realizados. Veja, para um bom estudo da colonização no Brasil, Tavares, V. P. et alii. *Colonização dirigida no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972. Veja, também, Costa, M. A. ed. *Migrações internas no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971; e, também, Katzman, M. *The Brazilian frontier in comparative perspective*. Harvard University, Dept. of City and Regional Planning. mimeogr.

<sup>34</sup> A procura por flexibilidade e indefinição pode, possivelmente, explicar por que planos técnicos completos, tais como o de M. M. Roberto não foram escolhidos pelo comitê de seleção. Veja Wilhelm, J. onde ele diz: "O planejamento de Brasília discorda aparentemente de todos os conceitos, cânones e diretrizes adotadas pelo governo, firmas e profissionais. Com efeito, a cidade foi erigida artificialmente, sem plano integrado, sem análise socioeconômica, sem equipe integrada e interdisciplinar, sem investigação de qualquer prognóstico, sem grupo local motivador e sem fornecer qualquer programação imediata ou escalonada. E deu certo. Isto é: a cidade existe e se parece bastante com a admirável descrição mais literária do que gráfica feita por seu autor Lúcio Costa" (p. 384). Na página 109, Wilhelm defende o forte simbolismo de Brasília como um exemplo de arquitetura simbólica moderna. Veja, também, Costa, J. S. da. op. cit. p. 167; e, também, Gomes, C. Brasília 1960-70, *Acrópole*, n. 375/6, jul. 1970.

<sup>35</sup> O processo de planejamento envolvido na construção de Brasília caracterizou-se pela estratégia do *ponto de menor resistência*, por meio da qual o objetivo final era constantemente reformulado na visão do que era *possível*. Lessa, C., op. cit., descreveu tal estratégia como uma das fortes características de qualquer processo de planejamento (p. 75).

<sup>36</sup> Veja Queiroz, M. V. de. Sete aspectos sociais de Brasília. *Acrópole*, n. 375, p. 57, jul. 1970.

<sup>37</sup> Dados do censo preliminar de 1970.

<sup>38</sup> Para uma descrição breve mas esclarecedora da rodovia Belém-Brasília, veja Sanders, T. G. *Brazilian Interior Migration*. American Universities Field Staff, East Coast South American Series, v. XV, n. 2, 1971.

<sup>39</sup> Parte da produção agrícola no estado de Goiás, por exemplo, foi simplesmente uma substituição da produção de bens de exportação para São Paulo e Rio, para bens destinados ao mercado de Brasília, tais como frutas e vegetais. Como tal, a produção destinada ao mercado da nova capital não foi inteiramente uma adição líquida a uma produção estadual. Veja Katzman, op. cit., *Regional development . . .*, p. 14-5, 34-5.