

# Planejamento, Inclusão e Exclusão Urbanos: ideias sobre uma Sociedade Mundial de Risco

Raquel Chaffin Cezario<sup>1</sup>

Grupo de Trabalho 2: Cidades, Política Urbana e Processos Sociais

**Resumo:** A sociedade, ao longo dos anos, foi conceituada de diferentes formas, a maior parte delas caracterizando-a como um todo do sistema social. Por isso, neste trabalho, primeiramente foi desenvolvida uma abordagem conceitual para elucidar como a sociedade adquiriu o significado de sociedade mundial, fornecendo um mundo para um sistema e integrando todos os outros sistemas como subsistemas mundiais em um universo comunicativo. A seguir, mostra-se como essa sociedade é funcionalmente diferenciada social e espacialmente por meio da inclusão e da exclusão de indivíduos na vida urbana. Em terceiro lugar, o trabalho realça que o planejamento urbano é utilizado como tentativa para amenizar os processos de segregação, mas acaba criando desigualdades. Por fim, objetiva-se mostrar como o planejamento tenta amenizar os riscos de uma sociedade mundial criando cenários e prognósticos.

**Palavras-chave:** sociedade mundial, planejamento, diferenciação socioespacial e risco.

## Introdução

Por muito tempo, o conceito de sociedade (do latim *societas*) se referiu ao sistema social como um todo. Quando o Estado moderno e uma economia industrializa se tornaram evidentes, essa conceituação, presente na tradição europeia até 1800, foi revista, postulando processos políticos, econômicos e culturais como fenômenos básicos, mas não foi substituída por um quadro teórico apropriado.

Niklas Luhmann, um sociólogo alemão que dedicou seus estudos à investigação dos sistemas sociais, apresenta uma nova abordagem para a teoria geral dos sistemas. Tal teoria não concebe a cidade ou o Estado como características especiais do sistema social abrangente, pois a sociedade é altamente diferenciada, mas utiliza a análise de sistemas (como subsistemas) para enunciar as estruturas e os processos que caracterizam o sistema social. Este seria “o mais importante de todos os sistemas sociais que inclui todos os outros”. (ARISTÓTELES *apud* LUHMANN, 1982, p.1).

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Sociologia Política na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF.

Endereço Eletrônico: raquelchaffin@yahoo.com.br

Para Luhmann (1982), os sistemas sociais são auto-referenciais, ou seja, eles se baseiam em comunicação para construir e interconectar ações que se desenvolvem e se acumulam nos sistemas. O autor incorpora um conceito da biologia, desenvolvido por Humberto Maturana e Francisco Varela em 1979, para explicar esse fenômeno: a autopoiese. Portanto, sistemas autopoéticos existem enquanto em seu interior se reproduzem ações que servem como componentes desses sistemas, o que pressupõe um complexo ambiente social que inclui outros sistemas sociais. Destarte, um sistema social se comunica com seus subsistemas sociais interna e externamente.

Em vista disso, o conceito de sociedade adquiriu uma nova significação. Agora, a sociedade é um sistema social abrangente que inclui e reproduz todas as comunicações entre todos os subsistemas. Porém, a sociedade, por si só, não pode se comunicar. Ao incluir toda a comunicação, acaba por excluir a comunicação externa. O conteúdo da comunicação só é atualizado pela circulação dentro do sistema. Essa concepção, por sua própria lógica de uma teoria dos sistemas comunicativos auto-referenciais, conduz a uma teoria da sociedade.

O sistema social é definido pelo modo primário de diferenciação interna (o modo como um sistema constrói subsistemas), o que determina o grau de complexidade que uma sociedade pode atingir. Na construção desse sistema, a função, e não a classificação, de cada subsistema ao desenvolver seus processos comunicativos se constitui como princípio dominante. Na diferenciação, a sociedade moderna incorporou à sua lógica de funcionamento um grau de complexidade sem precedentes, onde os limites dos subsistemas não mais podem ser definidos por fronteiras territoriais comuns.<sup>2</sup>

O único limite verdadeiramente significativo passou a ser o comportamento comunicativo. De tal modo, “nem as diferentes formas de reproduzir o capital nem os graus de desenvolvimento em diferentes países dão motivos convincentes para distinguir sociedades diferentes”. (LUHMANN, 1982, p.2)<sup>3</sup>. Como consequência inevitável da diferenciação funcional, todos os comportamentos comunicativos foram incluídos em um único sistema social, tornando a sociedade um sistema global.

---

<sup>2</sup> Luhmann (1982) afirma que somente o subsistema político continuou a usar fronteiras territoriais, devido à segmentação em “Estados”, para otimizar a sua função. Contudo, os outros subsistemas, tais como a economia e a ciência, se espalharam por toda a sociedade mundial.

<sup>3</sup> Citação traduzida pela autora. Trecho original: “Neither the different ways of reproducing capital nor the degrees of development in different countries give convincing grounds for distinguishing different societies”.

Assim nasce o conceito de “sociedade mundial”, onde todas as sociedades se comunicam dentro do horizonte de tudo que podem comunicar e incluem todas as possibilidades ao sistema comunicativo mundial. A sociedade moderna é mundial em dois sentidos: ela fornece um mundo para um sistema e integra todos os outros sistemas como subsistemas mundiais em um universo comunicativo.

Esse sistema auto-referencial se utiliza da diferença e não da identidade para processar informações. A diferenciação passa a ser mais importante do que o grau de integração, pois as diferenças é que criam as estruturas emergentes. Visto que a sociedade moderna é um sistema social em maior grau do que qualquer outro, ela não pode pagar por um alto grau de integração, e por isso, ela acaba por segregar os indivíduos que vivem nas cidades. É assim que a diferenciação funcional pode ser aludida à diferenciação socioespacial, assunto a ser discutido na próxima seção.

### **Diferenciação Funcional como Diferenciação Socioespacial: a inclusão e a exclusão da vida urbana**

O conceito de diferenciação remete à questões acerca da unidade e da integração sistêmica. De acordo com Luhmann (2013), a unidade precisa ser reconhecida como união das partes e precisa ser racionalizada de modo diferenciado. É nesse sentido que a integração também é pensada em termos de diferenciação. Os subsistemas que compõem a sociedade são diferencialmente funcionais, tornando desnecessário descrevê-la como unidade integradora. Assim, o sentido inicial de “sistema social integrado” é redirecionado para o entendimento de integração como limitação recíproca de graus de liberdade de subsistemas estruturalmente unidos.

A partir dos limites reconhecidos, a diferenciação permite que a participação em determinados subsistemas exclua a participação em outros subsistemas, sendo a segmentação e a estratificação formas de diferenciação funcional. Chega-se, então, aos conceitos de inclusão e exclusão: o primeiro denominando o lado interno e o segundo o lado externo. Portanto, segundo Luhmann (2013), só se pode falar de inclusão quando houver exclusão.

Na inclusão, as pessoas são identificadas como relevantes dentro de um subsistema. Por sua vez, a exclusão exige uma legitimação de que certas pessoas são de outro tipo ou não se enquadram às normas de um subsistema. Por isso, as

formas de diferenciação utilizadas para estruturar a divisão primária de uma sociedade criam diferentes pontos de partida para a inclusão e a exclusão.

Em sociedades funcionalmente diferenciadas, a inclusão/exclusão é regulada. Sociedades modernas deixam essa regulação social à cargo de seus sistemas funcionais, sendo a política o subsistema de maior proeminência. Desde o século XVIII, os chamados direitos dos cidadãos (direitos humanos de liberdade e igualdade) registram a imprevisibilidade da inclusão. Os sistemas funcionais abarcam a liberdade de decisão e a igualdade de condições (a inclusão, com individualismo pautado na “singularidade do indivíduo”), e, ao mesmo tempo, os condicionantes do uso dessa liberdade e a desigualdade (exclusão).

A partir do século XX, o discurso inclusivo da sociedade foi representado por uma “esfera pública discutidora” que não levava em conta a exclusão. Como consequência, a sociedade moderna foi descrita como uma sociedade de classes. Todavia, quando os conceitos de “indivíduo” e “classe social” se tornaram insuficientes para compreender as implicações da inclusão pela regulação autônoma realizada pelos sistemas funcionais, a questão deslocou-se para a apreensão das consequências sociais e os problemas estruturais de um sistema social caracterizado pela diferenciação funcional.

Assim, Luhmann (2013) demonstra que as sociedades modernas refletem temporalização (risco) e interdependência (separação – segregações) em alto grau. Nas palavras do autor,

Isto significa que grandes parcelas da população estão excluídas de modo muito estável de qualquer participação no espectro comunicativo [...] de cada um dos sistemas funcionais, e que no correspondente âmbito da inclusão encontram-se formas não previstas de estabilização que se aproveitam, parasitariamente, das chances abertas pelos espectros comunicativos dos sistemas funcionais, constituindo mecanismos próprios de inclusão e exclusão para a manutenção dessa rede. (LUHMANN, 2013, pp.27-28).

Em formações sociais mais antigas, a exclusão de um subsistema poderia levar à inclusão em outro. Contudo, em sociedades funcionalmente diferenciadas, não há mais uma inclusão exclusiva nos sistemas funcionais parciais. Isso não quer dizer que não haja exclusão, mas que esta assume outras formas.

Em países com alta industrialização, a distinção entre inclusão e exclusão reflete uma diferença interna à sociedade, e, assim como em sociedades anteriores, “vale a constatação de que os seres humanos existem fora da sociedade, como

sistemas autopoieticos unitários, reproduzidos por operações orgânicas e psíquicas, e isso tanto no âmbito da inclusão quanto no da exclusão”. (LUHMANN, 2013, p. 37). Apenas as condições dadas pela forma de inclusão e as consequências do não pertencimento podem ser alteradas.

Dessa forma, a inclusão permite que as relações entre os subsistemas funcionais flutuem e não sejam mais definidas para a sociedade como um todo. Em contrapartida, a exclusão neste tipo de sociedade está altamente integrada, porque ela traz consigo automaticamente a exclusão de outros. A lógica da diferenciação funcional entra, portanto, em contradição com a exclusão, visto que a sociedade fica supercodificada pela distinção entre inclusão com frouxa integração e exclusão com rígida integração.

Assim, Luhmann (2013) afirma que, com a diminuição do significado do espaço para as comunicações de subsistemas funcionais, a diferenciação entre inclusão/exclusão acaba por exigir um substrato espacial, i.e., o estabelecimento de fronteiras espaciais que possibilitem o controle do movimento dos indivíduos. Os modos de inclusão refletem o que os subsistemas colocam como condição de participação e a exclusão ocorre quando essas condições não são satisfeitas.

A questão se desloca para a descrição normativa que mede esse fenômeno, embasado em normas que a sociedade moderna constrói para si, como os direitos humanos. Porém, essas normas não constituem um instrumento adequado para conhecer as dificuldades enfrentadas por essa sociedade quando ela se desenvolve paralelamente à diferença entre inclusão e exclusão. Portanto, essa diferença nunca fica claramente dada, ao ponto de dizer que as pessoas associadas pertencem a um ou outro lado.

Ainda na temática sobre direitos, é possível acrescentar à abordagem o que Henry Lefebvre definiu como o direito à cidade<sup>4</sup>. Para o autor, dois grupos de questões escondem os problemas da cidade e da sociedade urbana: as questões de moradia e as questões da organização industrial e da planificação global. Esses dois grupos de problemas foram concebidos pelo crescimento econômico (algumas vezes confundido como desenvolvimento) e fizeram com que o direito à cidade, isto é, à vida urbana, passasse a ser condição de um humanismo e de uma democracia renovados. (LEFEBVRE, 2001).

---

<sup>4</sup> Essa expressão foi cunhada em 1969 por Henri Lefebvre, quando escreveu o livro “O Direito à Cidade”.

Nessa sociedade funcionalmente diferenciada surgem os direitos que definem a civilização, direitos esses mal reconhecidos, mas que aos poucos se inscrevem nos códigos formalizados. Assim, segundo Lefebvre (2001), conclama-se o direito ao trabalho, o direito à educação, à saúde, à habitação e à vida. Entre esses direitos, encontra-se o direito à cidade, em seu sentido urbano, onde ocorrem as trocas e os ritmos da vida. Dessa forma, o direito à cidade se afirmou como um apelo e como uma exigência à vida urbana.

Esse direito é restrito quando pensa-se em uma sociedade que é diferencialmente segregada em termos socioespaciais. A segregação separa, distancia e restringe certos indivíduos, grupos ou instituições de algo, impedindo a igualdade e a liberdade de todos. Nesse sentido, a segregação social e espacial, compreendida como a separação física e simbólica da ocupação social do espaço, impede que todos tenham direito à cidade, ou seja, impede o direito de ir e vir nos diferentes espaços da cidade, o direito ao uso e apropriação do espaço público e o direito aos serviços e equipamentos coletivos. (CEZARIO, 2012).

Os teóricos da Escola de Chicago propuseram três diferentes modelos para representar o processo de segregação residencial ocorrido no interior das cidades: o Modelo de Burgess (1920), o Modelo de Kohl (1841) e o Modelo de Hoyt (1939). Essa diferenciação espacial partia de uma divisão da cidade entre centro e periferia.

Kohl propôs que na cidade pré-industrial a centralidade era marcada pela aglomeração das elites no núcleo, deixando as áreas periféricas para as camadas populares. Burgess propôs um modelo segregacional onde as elites se concentravam nos espaços periféricos, deixando as áreas centrais desvalorizadas para as camadas pobres da população e para os setores comerciais e de serviços. (OLIVEIRA, 2009).

Hoyt elaborou um o Modelo Setorial, que incorporava a variável renda e examinava o crescimento urbano por meio de grandes eixos. Esse modelo propôs que as elites tendem a se autosegregar por meio de um eixo de circulação dentro das melhores áreas das cidades. Assim, os setores elitizados cercam-se de locais habitados por setores médios da população que, por sua vez, mantêm contato com os setores mais inferiores. (Ibidem).

Independentemente do tipo, o processo de segregação socioespacial faz com que diferentes classes se concentrem em distintos pontos do espaço urbano. Dessa forma, a diferenciação funcional das cidades é espacialmente proporcional à

diversidade social de seus habitantes, que criam uma espécie de seletividade e se concentram por padrões de identificação (incluem e excluem).

Portanto, apenas indivíduos que reúnem características semelhantes entre si é que se concentram em uma mesma área residencial. Essa diferenciação está, na maior parte das vezes, ligada às variações nos níveis de renda, e pode ser visualizada na conformação dos arranjos espaciais, onde indivíduos com o mesmo padrão econômico tendem a se concentrar em espaços com estilos de vida e padrões de consumo comuns. (OLIVEIRA, 2009).

A cidade passou a ser um espaço controlado por mecanismos de segregação, que separaram ricos de pobres e pobreza, causando enormes obstáculos ao exercício do regime democrático, especialmente para as classes da população que se encontram excluídas do ponto de vista econômico, político e social.

Em termos de exclusão social, Maricato (2003) afirma que esta não pode ser mensurada, mas deve ser caracterizada por indicadores como informalidade, irregularidade, ilegalidade, pobreza, baixa escolaridade e, principalmente, ausência de cidadania. O poder público (articulador do espaço urbano e principal agente responsável por seu planejamento) regularmente favorece certas elites, que desejam um espaço particular para a sua reprodução social, inviabilizando o direito à vida urbana como uma conquista de cidadania para todos.

Portanto, o direito à cidade passou a ser uma utopia em crise diante da compartimentação dos espaços urbanos. A diferenciação socioespacial (re)cria novas formas de viver e sobreviver nas cidades, que se fragmentaram numa infinidade de territórios submetidos a uma lógica de mercado. Destarte, o próprio planejamento urbano jaz na dualidade entre inclusão e exclusão. Mesmo sendo um instrumento utilizado para amenizar segregações, ele acaba por diferenciar o espaço e contribuir para a legitimação de um sistema funcionalmente diferenciado.

## **O Planejamento Estratégico Urbano na Sociedade Mundial Funcionalmente Diferenciada**

Os estudos que interpretam as diferentes abordagens sobre o planejamento urbano e sobre o papel que o poder público desempenha em cada contexto histórico no ordenamento das cidades, apontam para o fato de que, desde sua emergência, os planos urbanísticos são identificados como uma política pública na qual o Estado é o

principal e, algumas vezes, o único agente responsável pelo ordenamento das cidades.

Ao longo dos anos, o planejamento urbano vêm apresentando diferentes faces. Inicialmente, ele foi identificado como um instrumento de política higienista para o controle de doenças infectocontagiosas. Em um segundo momento, o planejamento foi utilizado para difundir o urbanismo tecnocrático-modernista. Posteriormente, movimentos sociais passaram a questionar a ação do Estado e desse planejamento tecnocrático, exigindo que o poder público garantisse o direito à cidade à população de baixa renda. Entretanto, a incapacidade financeira do Estado o levou a estabelecer parcerias com o empresariado para a promoção de projetos associados ao planejamento com empreendedorismo urbano. (SANTOS, 2006).

Nesse sentido, o planejamento deixou de ser tecnocrático para ser um processo político. Mesmo sendo aberto a participação de vários agentes sociais, ele tem sido questionado quanto a quem se dirige: “à parcela da população que vive em áreas urbanas regulares ou a toda a população, ai incluído o crescente número de pobres, que vivem em áreas jurídica e urbanisticamente irregulares?”. (Ibidem, p. 1).

Nos moldes atuais, o planejamento tem refletido um lento, complexo e continuado processo de constituição de um bloco hegemônico que proporcionava um novo projeto à cidade em crise dos anos 1970 e 1980. O planejamento moderno, marcado por uma ação direta do poder público que se evidencia nos zoneamentos e planos diretores municipais, foi cedendo espaço para um planejamento competitivo e flexível, sendo orientado pelo e para o mercado. As cidades passaram a ser apresentadas pelo Estado como econômica, social e competitivamente eficientes, ou seja, como “um bom negócio”, fato que culminou na atual existência das “cidades empresas”, cuja legislação veio legalizar, autorizar e consolidar o desrespeito à Lei e à prática da “exceção legal”. (VAINER, 2011).

Dessa forma, a “cidade empresa” se consolida como a cidade da exceção, afirmando-se como uma nova forma de regime urbano, onde a lei se torna passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do Estado são transferidas para agências livres do controle político-burocrático. Assim sendo, “o governo eleito governa, o legislativo municipal legisla... Mas a forma como governam e legislam produz e reproduz situações e práticas de exceção, em que poderes são transferidos a grupos de interesse empresarial”. (Ibidem, p. 11).

O poder público, portanto, ao colocar as cidades à venda, não promove a justiça e a equidade social, “escondendo” os problemas sociais que se intensificam na sociedade mundial funcionalmente diferenciada, tais como os mecanismos que geram desigualdade social (alocação e distribuição de recursos, localização e especulação, entre outros).

Evidencia-se que o planejamento corrobora com a diferenciação funcional, pressupondo a igualdade e criando a desigualdade. Apesar de ser uma importante conquista social, formalizada no Brasil com o Estatuto da Cidade<sup>5</sup>, que tinha como um de seus objetivos minimizar as segregações, o planejamento ainda inclui as camadas mais abastadas do ponto de vista econômico e exclui grande parcela da população.

Os planos urbanísticos são incorporados pelas instituições e pela sociedade, garantindo boa qualidade de vida a uma parte da população das cidades, deixando à outra (as classes mais pobres) os problemas sociais relacionados ao acesso à cidade formal. Assim, Maricato (1997) aponta para o fato de que o planejamento urbano está em crise. Pratica-se um urbanismo arcaico, embasado no discurso pós-moderno, onde as leis se aplicam para beneficiar uma parte da cidade e para segregar a outra parte. Portanto, toda a sociedade (mundial) possui uma tendência a continuar na direção do aumento da desigualdade, acumulando diferenças entre classes e regiões, sem ser capaz de regredir no nível de diferenciação estrutural que já atingiu. (LUHMANN, 1982).

Luhmann (Ibidem) afirma que nenhuma sociedade pode ser planejada, visto que, em decorrência do seu alto grau de complexidade, as consequências do ato de planejar são imprevistas e, assim, o planejamento acaba por não atingir os seus objetivos. Para o autor, o planejamento não é possível porque a elaboração e a implementação de planos são processos que precisam funcionar dentro do sistema social abrangente. No interior desse sistema existem outras variáveis com a qual o planejamento terá que coexistir e reagir.

Os planejadores podem fazer descrições do sistema, introduzindo nele uma versão simplificada de sua complexidade. Mas isso apenas corrobora para a produção de um sistema hipercomplexo, que contém em si uma descrição de sua própria

---

<sup>5</sup> A regulamentação do Art. 182 do Capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988 deu origem ao projeto de lei 5.788/90 (Estatuto da Cidade), elaborado pelo Senador Pompeu de Souza e aprovado pelo Senado Federal. Após longa tramitação (que durou mais de dez anos), foi aprovada a lei 10.257/01, que ficou conhecida como “O Estatuto da Cidade”

complexidade. Tal fato ocorre porque o sistema estimula as reações incluídas em sua própria descrição, o que culmina na falsificação da descrição. Quando isso acontece, os planejadores têm que renovar os seus planos, estendendo a descrição do sistema de forma a incluir sua hipercomplexidade.

Contudo, para Luhmann (1982), a imprevisibilidade do planejamento não impede que os agentes responsáveis por sua elaboração sejam ativos e suas ações sejam planejadas. Dentro dos subsistemas sociais planejados existem significativas chances de que as atividades previstas de fato se concretizem, mas isso não significa que os efeitos observados, i.e., as consequências do planejamento, sejam as desejadas. E, certamente, não há garantia de que a sociedade funcionalmente diferenciada se desenvolva em uma direção planejada.

Segundo Luhmann (Ibidem), o sistema social é complexo porque ele pode mudar suas próprias estruturas pela evolução. Esta pressupõe a reprodução auto-referencial, alterando sua condição estrutural, diferenciando os mecanismos de variação, seleção e estabilização. A evolução ocorre sem objetivo e sem previsão. Ela pode gerar sistemas de maior complexidade e, no longo prazo, transformar eventos que eram prováveis em improváveis, ou vice-versa. Assim, “somente a teoria da evolução pode explicar a transformação estrutural da segmentação à estratificação e da estratificação à diferenciação funcional que levaram à sociedade mundial atual”. (LUHMANN, 1982, p.3).<sup>6</sup>

Isso significa que o sentido da segregação foi modificado com a evolução do sistema auto-referencial. Primeiramente, a ação de dividir a cidade tinha o objetivo de integração para otimizar as funções de cada espaço. Com a constante evolução, o sistema tentou absorver o planejamento por se tornar um sistema hipercomplexo. Assim, a evolução fez com que os objetivos da segregação fossem reestruturados e a ação de planejar (que a partir do Estatuto da Cidade objetivava alargar a cidadania e melhorar a qualidade de vida de toda a população, proporcionando uma ocupação do espaço com mais justiça social e equidade no acesso à cidade em relação ao direito de ir e vir e em relação ao consumo dos equipamentos e serviços urbanos) fosse modificada.

---

<sup>6</sup> Citação traduzida pela autora. Trecho original: “Only the theory of evolution can explain the structural transformation from segmentation to stratification and from stratification to functional differentiation which have led to present-day world societ”.

É nesse sentido que surge também a crítica ao planejamento como “plano discurso” (MARICATO, 1997). A partir dos anos de 1930, no Brasil, torna-se mais evidente a inutilidade dos planos elaborados. Diante dos problemas urbanos que se apresentavam, o Estado concentrou sua prioridade nas obras viárias, vinculadas ao capital imobiliário. Desse modo, firmou-se um plano discurso no Brasil, um plano que encobriu a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedeciam a um planejamento sem clareza, controlado por elites econômicas. Assim,

Rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo e detalhados códigos de edificações foram formulados por corporações profissionais que desconsideraram grande parte da ilegalidade em que viviam a população brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra. Isso demonstra a lógica discriminatória da aplicação da lei, que exclui os que mais precisam de infraestrutura urbana e beneficia as camadas superiores, num exercício arbitrário de poder. (CEZARIO, 2012, p. 60).

Fica, pois, evidente, que a sociedade mundial enfrenta condições em que um planejamento intencional pode levar à uma rápida evolução não intencional. Os problemas que emergem são resultados dos desenvolvimentos evolutivos, não os resultados do planejamento, e estão interconectados com as vantagens da vida moderna na sociedade mundial. Por isso, não é possível planejar a mudança do tipo de diferenciação dessa sociedade.

Luhmann (1982) sugere um tipo de planejamento reflexivo, que considera as reações de sua própria atividade. Nesse sentido, pode-se falar não apenas de planejamento, mas também de gestão. Esses conceitos são muito utilizados, porém pouco discutidos e esclarecidos. No Brasil, a palavra “gestão” passou a ser um sucedâneo do termo “planejamento” a partir dos anos 1980, quando este último, desacreditado e associado a práticas autoritárias e pouco eficazes do Estado, enfrentou uma crise urbana e regional. Contudo, esses dois termos não são intercambiáveis, visto que possuem referenciais temporais distintos e apontam para diferentes tipos de atividades.

De acordo com Souza (2002), o termo gestão remete à ideia de um controle mais democrático e realizado com base em acordos e consenso. Em contrapartida, o planejamento é mais tecnocrático. A gestão refere-se ao presente, enquanto o planejamento remete ao futuro. Segundo o autor, planejar é tentar prever a evolução de um fenômeno com o intuito de melhor proteger-se contra prováveis problemas ou, ao contrário, com o objetivo de melhor aproveitar prováveis benefícios. Gerir, por sua

vez, significa administrar uma situação com os recursos disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. Entretanto, mesmo sendo processos distintos, acabam por se complementar.

O desafio é realizar um planejamento que não seja rígido nem centralizador, pois sua importância econômica e política é inegável. Assim, além de descentralizado, ele deve ser flexível. Todavia, descentralização e flexibilidade não devem ser correlatos de “mercadofilia”, pois a submissão ao mercado é uma fonte de crescente esgarçamento do tecido social. A ação coordenadora do Estado precisa conduzir cada vez mais à democracia participativa, tanto na gestão quanto no planejamento. (SOUZA, 2002).

Destarte, apesar das críticas direcionadas ao planejamento, é válido salientar que ele ainda é uma ferramenta fundamental para a prevenção de riscos nessa sociedade mundial. A próxima seção apresenta essa sociedade de risco e enuncia os benefícios de utilizar planos para fazer prognósticos e criar cenários que podem, ao menos, minimizar catástrofes.

### **Planejamento e Risco: prognósticos e a criação de cenários**

Antes de trazer à baila a discussão sobre planejamento e prevenção de certas catástrofes, convém apresentar a sociedade mundial como uma sociedade de risco. Incertezas e ameaças produzidas pela modernidade marcam cotidianamente o século XXI. O novo caráter histórico da sociedade requer uma compreensão do confronto com riscos catastróficos, considerando os arranjos institucionais a partir dos quais tais ameaças prosseguem.

Nesse sentido, Ulrich Beck, um sociólogo alemão que concentrou parte do seu pensamento na caracterização de uma sociedade submetida à riscos e processos de individualização, afirmou que “todos representam mais ou menos riscos para todos”. (BECK, 2009, p. 3)<sup>7</sup>. Para o autor, o risco não é uma catástrofe, mas a sua antecipação no presente, o que requer precaução e aceitação de que uma ameaça que ainda não existe, realmente existe. Por isso, o risco remete à noção temporal de futuro e presente. Ele existe e não existe, definindo uma relação social que traz uma responsabilidade individual e coletiva. Desse modo, ao se falar de risco, deve ser

---

<sup>7</sup> Citação traduzida pela autora. Trecho original: “... everyone poses more or less of a risk for everyone else.”

considerado quais efeitos ele traz para os outros, quem são esses outros e até que ponto esses indivíduos estão envolvidos nos processos de decisão.

Os riscos globais “abrem um complexo espaço moral e político de responsabilidade em que os outros estão presentes e ausentes, próximos e distantes, e em que as ações não são nem boas nem más, apenas mais ou menos arriscadas”. (BECK, 2009, p. 4).<sup>8</sup> Esses riscos geram um cosmopolitismo que inclui e exclui os cidadãos do mundo e fazem com que certas ameaças influenciem a vida cotidiana. A inclusão reside na hospitalidade e a exclusão reside na tomada de decisão.

Em uma sociedade de risco mundial, todos são incluídos na “hospitalidade”, pois, em se tratando de catástrofes e ameaças, não há distinção entre “outros”: enquanto eles são outros para nós, nós somos outros para eles. Todos, enquanto sujeitos do mundo, adquirem o igual status de estranhos em um mundo ameaçado, o que coloca cada um desses sujeitos em uma posição de impossibilidade de rejeitar ajuda. “Nós” e “outros” passam a residir na mesma base moral e jurídica em relação às decisões estratégicas de risco. Assim, o cosmopolitismo pode incluir todos os que são “outros” nas decisões fundamentais que comprometem a sua existência e dignidade, desde que os limites das comunidades morais e políticas possam ser redefinidos.

No entanto, a sociedade contemporânea e seus subsistemas são incapazes de lidar com seus problemas (autogerados) mais urgentes. As ameaças globais advindas da modernidade podem ser atribuídas à subsistemas específicos, mas estão espalhadas por vários deles. Isso revela o caráter contraditório das instituições básicas da sociedade moderna, fundamentado na crescente diferenciação social. Essas contradições dentro e entre subsistemas revelam as ameaças que são ampliadas pelo alarmismo dos meios de comunicação em massa, e mostram as catástrofes que a própria sociedade contemporânea gerou.

Nesse sentido, fica evidente a desigualdade social na sociedade de risco mundial e a exclusão dos “outros”. O risco, alocado entre duas possibilidades, repousa ou na incerteza de ser uma oportunidade de aprendizado ou na ameaça que é imposta por um grupo ou indivíduo. Esse é o conflito estrutural que emerge na lógica comunicativa das ameaças e eventos catastróficos. Existem os tomadores de decisão,

---

<sup>8</sup> Citação traduzida pela autora. Trecho original: “... global risks open up a complex moral and political space of responsibility in which the others are present and absent, near and far, and in which actions are neither good nor evil, only more or less risk.”

que podem evitar os riscos, e os que involuntariamente consomem esses riscos e não têm voz nessas decisões. Surge de forma clara a exclusão entre “nós” e “outros”, onde os “outros” ficam de fora do processo decisório e enfrentam os resultados das decisões tomadas pelos que são “nós”.

O mundo globalizado manifesta, assim, uma sociedade de risco cuja dinâmica é contraditória. A unidade e a desintegração são ocorrências simultâneas nas quais os riscos não podem mais ser confinados a espaços geográficos ou temporais específicos. Um novo cosmopolitismo se configura, onde a unificação devido às ameaças passa a ser uma condição e não uma escolha individual. A sociedade de risco mundial exhibe, portanto, em sua lógica comunicativa, uma solidariedade negativa, baseada no medo da destruição global.

Beck (2009) pontua três eixos de conflito nessa lógica comunicativa de ameaças globais: os riscos ambientais, os riscos econômicos (financeiros) e os riscos terroristas. Tais riscos possuem duas coisas em comum: eles exigem uma política de segurança global e nacional, e eles são consequências das ações e incertezas produzidas pela civilização. Nesse sentido, os riscos mundiais podem criar uma maior consciência normativa, um espaço público onde podem ser debatidos e uma perspectiva cosmopolita.

Assim, os riscos não podem mais ser considerados como efeitos colaterais, e cada tentativa de gerenciá-los por meio de abstrações e modelos geram novas incertezas. Nesse ponto, o pensamento de Beck (2009) vai ao encontro das ideias de Luhmann (1982) sobre a questão do planejamento. O risco e o desconhecimento das situações futuras apelam para a segurança, mas levantam novas inseguranças, o que suscita a questão de uma modernidade responsável. Essas inseguranças têm como destinatário final na sociedade mundial o indivíduo, que arca com seus próprios recursos e incertezas as consequências dos riscos dessa sociedade.

Mesmo assim, Souza (2002) afirma que “o planejamento (...) é algo de que não pode se abdicar. Abrir mão disso equivaleria a saudar um caminho errático, incompatível com a vida social organizada, independentemente do modelo e do grau de complexidade material da sociedade...”. (p.46). Para o autor, a ação de planejar necessita ser referenciada por uma reflexão prévia sobre os desdobramentos do quadro atual. Em outras palavras, o planejamento requer a elaboração de um prognóstico, partindo-se da realidade vivida no presente.

Um tipo de prognóstico é a construção de cenários (simular desdobramentos), sem muita preocupação com probabilidades e sem se restringir à identificação de um único resultado esperado como a tendência mais plausível, não considerando outras possibilidades. Cenários são prognósticos flexíveis que incorporam a atualidade e criam alternativas futuras.

Partindo das ideias de Carlos Matus (1996 *apud* SOUZA, 2002), Souza faz uma nova abordagem sobre a utilização de cenários na reflexão sistemática sobre o futuro, de forma atenta às peculiaridades da sociedade mundial como um objeto. Matus desenvolve “trincheiras” (estágios para a construção de cenários) que Souza (2002) reescreve, concentrando-se nas discussões sobre planejamento urbano.

A primeira trincheira possui a capacidade de prognóstico no que diz respeito à construção de cenários alternativos, consistes e realistas. Isso exige dois fatores que, juntos, possibilitam interpretações da dinâmica socioespacial: a seleção e análise de dados e informações adequadas, além de sólidos conhecimentos teóricos. Os cenários não devem ser numerosos, nem simplificados demais, pois eles devem abarcar situações intermediárias (que, às vezes, são as mais prováveis).

A segunda trincheira concentra-se na capacidade de reação diante de situações não esperadas, o que exige um planejamento no sentido de preparação, para que haja uma organização eficaz que possibilite respostas mesmo diante de eventos traumáticos improváveis ou imprevisíveis. Esse tipo de planejamento busca evitar situações de pânico ou a descoordenação dos agentes que foram pegos por um evento inesperado (de grande impacto ou não).

A última trincheira que auxilia nas ações de planejamento é a capacidade de extrair lições do passado, para que os cenários tenham mais chances de sucesso no que diz respeito em proporcionar uma boa qualidade de vida para toda a população. Assim, diante dessas três ações, o desafio é planejar, assim como Luhmann (1982) propôs, de forma reflexiva e flexível, sempre considerando que

... a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado. (SOUZA, 2002, p. 51).

Portanto, para o planejamento urbano é válida a criação de cenários com situações intermediárias. Eles não devem simular apenas situações boas (como as possibilidades positivas que uma determinada ação pode trazer) ou ruins (os impactos negativos de uma ação), mas encontrar o meio termo entre as possibilidades que poderão surgir. A ideia é ir além do diagnóstico feito ao se elaborar um Plano Diretor, por exemplo, e criar, junto ao mesmo, um prognóstico. Sua construção não é uma tentativa de “prever” o futuro, mas de pensar situações que poderão ocorrer levando em consideração fenômenos que estão sendo vivenciados.

Em uma sociedade mundial de risco, preconizada por Beck,(2009), os cenários podem ser bons prognósticos que ajudariam a pensar em estratégias e planos para catástrofes que a própria sociedade contemporânea criou. A cidade, produto dos processos socioespaciais, em face desses cenários, deve aparecer não como uma massa que é passível de ser modelada, ou como uma máquina controlada pelo poder público, mas como um fenômeno complexo, jamais plenamente previsível devido aos seus inúmeros agentes que atuam na conformação do espaço e corroboram para a existência de uma sociedade funcionalmente diferenciada.

Uma visão mais abrangente e flexível do planejamento, que leve em conta essa diferenciação da sociedade mundial de risco, deve lidar com o dualismo “espontaneidade” e “plano” nos processos de produção do espaço social. Portanto, planejamentos menos centralizados e rígidos são uma necessidade política e econômica, não no sentido mercadológico de pensar a cidade como uma “cidade empresa”, mas no sentido de sua democratização.

## **Considerações Finais**

Objetivou-se mostrar como o planejamento, que, a princípio, serviria para amenizar segregações, tornou-se estratégico e passou a contribuir com mecanismos de diferenciação socioespacial. O mesmo, ao dividir a cidade em diferentes zonas, áreas e atribuir diferentes funções sociais para os espaços dos municípios, admitia o objetivo de integrá-la, proporcionado aos seus cidadãos o efetivo direito à vida urbana. Mas o Estado, atendendo às necessidades do mercado, transformou-a em cidades empresas, diferencialmente separadas física e simbolicamente em termos de classes na ocupação do espaço.

Setores e indivíduos mais elitizados e que se encontram na lógica mercadológica conseguem ocupar os melhores locais das cidades (inclusão), enquanto o restante da população tenta se adequar aos espaços marginalizados pelo poder público, principalmente no que se refere à oferta de serviços e equipamentos urbanos (exclusão).

Na lógica da sociedade mundial, o planejamento, mesmo incorporando um sentido negativo no que diz respeito à garantia do direito a cidade, constitui-se como um importante instrumento para produzir prognósticos e criar cenários que podem ajudar na prevenção de catástrofes e acidentes. Essa sociedade, que é uma sociedade de risco, encontra no planejamento um aliado para evitar ou amenizar situações de risco.

Nos dias atuais, o planejamento ainda enfrenta seus desafios e muitas vezes não se efetiva no ordenamento do espaço urbano das cidades. Todavia, ele não deve ser desconsiderado e, concomitante à gestão, precisa a cada dia ser aprimorado para que a sociedade tenha um aumento da justiça social e da qualidade de vida de toda a população, garantido o pleno direito à cidade.

## Referências Bibliográficas

- BECK, Ulrich. Critical Theory of World Risk Society: a Cosmopolitan Vision. **Constellations**, 16, 2009, pp.3-22.
- CEZARIO, Raquel Chaffin. **Do Direito à Moradia ao Direito à Cidade: um estudo de caso no 'Beco' em Campos dos Goytacazes – RJ**. Monografia apresentada ao CCH da UENF. Campos dos Goytacazes, Janeiro, 2012.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LUHMANN, Niklas. The World Society as a Social System. **International Journal of General Systems**, 8(3), 1982, pp.131-138.
- \_\_\_\_\_. Inclusão e Exclusão. **Dossiê Niklas Luhmann, DUTRA, R. e BACHUR, J.P. (ORGS)**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013, p.15-50.
- MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, jan./dez. 1997, v. 11, n. 1-2, pp. 113-130.
- \_\_\_\_\_. Metrópole, Legislação e Desigualdade. **Estudos avançados**, v17, n 48, p.151-157, 2003.
- OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro de. **Estado Local como Produtor e Modelador do Espaço. Um Estudo de Caso das Políticas Municipais de Habitação em Campos dos Goytacazes – RJ**. Dissertação apresentada ao CCH da UENF. Campos dos Goytacazes, Junho, 2009.
- SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento Urbano: para quê e para quem?. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 1, n.1, 2006, pp. 30-61.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional 14**. Rio de Janeiro, 2011. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Enanpur, 2011.