

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

POTENCIAL E LIMITAÇÃO DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: REFLEXÕES SOBRE A  
SUPERAÇÃO DA “COLABORAÇÃO” PELA “SUBVERSÃO”

Rainer Randolph (IPPUR / UFRJ)

## **Potencial e Limitação do Planejamento Participativo: Reflexões sobre a Superação da “Colaboração” pela “Subversão”**

### Resumo:

Inicialmente, o presente trabalho apresenta a vertente participativa do planejamento em oposição às perspectivas do Novo Urbanismo (New Urbanism) e do planejamento para a “cidade justa”. Compreende-se, a partir daí, esse planejamento comunicativo ou colaborativo como “mediação” entre diferentes esferas da vida social e política. Uma leitura crítica de seus constituintes leva à hipótese de que sua superação (dialética) poderá ser possível na medida em que o planejamento assume outras formas de mediação que contemplem os *condicionantes concretos de um “espaço-tempo”* envolvidos no processo, mas negligenciados em boa parte nas propostas participativas. As mediações do planejamento comunicativo contemplavam, em primeiro lugar, a força “comunicativa” de contestação cotidiana que surgia da convivência de pessoas e permitia uma intermediação racional entre esse poder comunicativo do mundo da vida e o poder político e administrativo do sistema. Agora, uma forma “radicalmente espacial” do planejamento procura caminhos para que, através de sua intermediação, às forças “subversivas” das práticas espaciais do cotidiano ganhem maior influência e expressão na formulação de intervenções em espaço e sociedade que exigem novas técnicas e procedimentos no processo de elaboração e implementação de planos.

## 1. Apresentação

O planejamento público voltou à agenda do debate público e tornou-se, recentemente, uma palavra de ordem também para forças sociais progressistas especialmente na América Latina, após anos de descrédito por seus vínculos, no passado, ou a perspectivas autoritárias e anti-democráticas ou intervencionistas e anti-liberais do Estado. Há experiências nos países nesta região onde uma *forma participativa e democrática* do planejamento (urbano e regional) é vista como expressão de resistência contra o enfraquecimento do Estado promovido pelas reformas (neo) liberais nos anos noventa do último século e expressão de fortalecimento de uma nova relação entre sociedade e Estado.

Nosso trabalho parte de uma postura crítica em relação às diferentes abordagens de planejamento hoje em voga que, em boa medida, expressam uma mistificação tanto do Estado, como do próprio planejamento. Mesmo a respeito daquelas formas que propagam uma “participação” cidadã ou cívica, é preciso manter essa atitude crítica. Pois, é possível argumentar que, apesar das múltiplas transformações que se percebe em relação ao discurso sobre o planejamento (territorial) desde seu aparecimento como "racionalização da racionalização" dos Estados capitalista e socialista na primeira metade do século vinte até as formulações mais recentes a respeito da participação, não há nenhuma ruptura verdadeira nessa trajetória. Essa opinião não será justificada no presente texto; mas ela se tornará plausível quando analisamos aquelas propostas que procuraram tornar o planejamento um instrumento de promoção de consensos ou consentimentos ("planejamento comunicativo" ou democrático) e que foram experimentadas basicamente ao nível local.

De qualquer modo, não é o objetivo do presente trabalho meramente aprofundar uma série de pontos críticos. Procura-se, baseado numa apreciação rápida da mencionada trajetória, apresentar primeiros e provisórios elementos para tornar essa crítica “produtiva”. Ou seja, indicar ao menos genericamente uma possibilidade de superar as apontadas limitações por uma “nova forma” do planejamento que possa cumprir, realmente, as promessas das abordagens criticadas.

Para isto, numa primeira parte da argumentação, justificamos e explicitamos brevemente uma visão crítica a respeito daquelas concepções e práticas atuais de planejamento que se comprometem com formas de participação ou se declaram democráticas. Queremos mostrar como essas modalidades do planejamento se baseiam numa lógica de representação da

sociedade e, particularmente, do espaço social que concebe, tendencialmente, qualquer “participação” tão formal e abstrata que torna seu exercício concreto um mero acidente. Com isto conserva uma característica que está presente na maioria de qualquer outra forma do planejamento desde suas origens; por isto defendemos a opinião que a maioria dessas “propostas participativas” não representa nenhum rompimento com a tradição autocrática do planejamento (capitalista).

Vamos notar que, ao contrário que possa aparecer à primeira vista – e nos mesmos já nós debatemos com essa “aparência” (vide Randolph 1999) –, essas características formalistas e abstrativas ficam até mais explícitas ainda nas abordagens que surgem com a chamada “guinada argumentativa” ou “comunicativa” do planejamento. Essa guinada está inscrita numa tendência do planejamento de separação entre uma visão “processualista” e uma “intervencionista” (voltada para resultados) que é apontada por Fainstein (2000, 453) como característica principal do debate atual. Nenhuma dessas tendências, como diz a autora, tornou-se dominante, em tempos recentes, porque afetaram diferentes aspectos da prática.

Em nome do discurso, da argumentação, da comunicação e da busca por consensos, a modalidade do planejamento participativo aproxima-se apenas em casos excepcionais à própria “práxis” (vivência) daqueles que são seu objeto-sujeito ou por ele afetados. Assim, com o deslocamento da *intervenção* para o nível *simbólico*, a “participação” é concebida também como um exercício lingüístico, da produção de representações e discursos. Em consequência, as representações e discursos daqueles que são chamados a participar apenas aparentemente “competem” em pé de desigualdade com outros discursos geralmente produzidos já de antemão por profissionais e consultores com competência específica de concepção e retórica.

Entretanto, não se pode dizer que todas as abordagens que propagam a participação o fazem como mero recurso de legitimação (ideológica) do próprio planejamento; quando isto acontece, a participação se torna apenas recurso estratégico de cooptação e sedução. O assim chamado “planejamento estratégico” – que neste sentido bem merece esse nome - talvez seja um bom exemplo para isto.

Há aquelas propostas e práticas de um planejamento comunicativo e democrático que procuram promover uma “verdadeira” participação através de um questionamento bastante profundo das relações entre sociedade e Estado e do papel do planejamento público em sociedades capitalistas (Forrester 1993, Healey 1993 e outros). Entretanto, mesmo nas propostas desses autores vamos identificar a tendência de compreender a participação como

relacionada a meras “ações de fala” ou uma atuação simbólica. Porém, ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que esses projetos de “democratização” do planejamento não podem deixar de considerar a presença de outras dimensões além da simbólica. Mais implícita do que explicitamente, nas suas abordagens fazem referência às condições materiais, sociais e econômicas daqueles partícipes dos processos que não pertencem ao quadro de especialistas em planejamento.

Quando essas diferenças são explicitadas, é possível identificar sinais do acima mencionado hiato entre a perícia discursiva dos planejadores com suas concepções e modelos abstratos e as limitações intrínsecas de verbalização e representação dos “participantes” que procuram fazer valer suas experiências e próprias vivências concretas no processo do planejamento. Portanto, como vamos procurar mostrar nessa primeira parte do nosso ensaio, as formulações dessas “propostas comunicativas” já apresentam primeiras pistas a respeito da direção que uma verdadeira ruptura do paradigma autocrático do planejamento poderia tomar. Nessa proposta, o planejamento assume explicitamente um papel de “*mediador*” entre diferentes esferas de sociedades contemporâneas pluralistas – entre o Estado e a comunidade; o sistema e o mundo da vida; uma perspectiva “pro-ativa” de especialistas (não apenas só do Estado) e a vivência cotidiana de determinados grupos sociais.

Entretanto, antes de dedicarmos a última parte do nosso pequeno ensaio a essa tarefa, vamos apresentar uma breve referência a (ou, melhor, ao discurso sobre) experiências “concretas” de planejamento para problematizar empiricamente os argumentos posteriormente elaborados. Meramente a título de ilustração dessa sua “*função mediadora*” de um planejamento que se pretende participativo, serão mencionadas três experiências de elaboração de Planos Diretores municipais em diferentes regiões brasileiras que contaram com apoio de agências federais e estaduais e onde uma Organização Não-Governamental (ONG) esteve envolvida como organizadora e mediadora do processo (Costa 2006a; vide também a sistematização dessas experiências em Costa 2006b). Muito brevemente serão apontadas as semelhanças e diferenças entre essas experiências que ilustram bem os dois lados do nosso argumento: por um lado, o caráter mediador do “intuito participativo”, da promoção da participação, por parte de uma organização não local que procura estimular um maior envolvimento da população local e de certos segmentos sociais; por outro lado, os resultados pouco satisfatórios para aqueles que estiverem envolvidos nesse processo. Na nossa opinião, os resultados esperados não foram obtidos por falta de empenho dessa organização, mas porque a própria metodologia

do planejamento não permite “ultrapassar” o mero nível simbólico da tarefa: a formulação de um documento.

Na última parte do trabalho, então, procuramos tornar “produtiva” a crítica ao planejamento comunicativo apresentada na primeira parte – tendo em vista ainda os provisórios ensinamentos dos casos empíricos citados. Para mostrar a possibilidade de uma superação (dialética) da vertente comunicativa, parece nos necessário introduzir no planejamento outras formas de mediação – além daquela que observamos na proposta comunicativa. Essa precisa ser uma mediação que *ultrapassa o nível das “traduções”* entre um “mundo sistêmico” e um “mundo da vida” que o planejamento comunicativo propõe. Sua “superação” precisa contemplar, explicitamente, os *condicionantes de um “espaço-tempo”* envolvidos no processo o que levará a uma verdadeira “re-guinada materialista” de uma modalidade do planejamento que se originou numa “guinada discursiva”. Essa re-virada da proposta anterior significa, num primeiro momento, reconhecer as divergências e possíveis conflitos entre as representações lógicas e abstratas do espaço-tempo concebidas pelos planejadores, por um lado, e a vivência difusa, pouco explícita e nem sempre discursivamente acessível daqueles que “participam” desse processo, por outro. A partir daí, um “*planejamento subversivo*” ou “*radicalmente espacial*” deve mediar esses conflitos e divergências de uma forma análoga como o fez o “*comunicativo*” em outra dimensão. Certamente, esse “modelo” terá novamente limitações – não resolverá os “problemas” de fundo de sociedades profundamente divididas. Mas, já permitiria que determinados problemas sociais aflorassem, tivessem sua expressão pública assegurada e pudessem ser tratados de uma forma diferente.

Não será possível, é óbvio, elaborar essa proposta propriamente dita num ensaio tão breve como o atual. Mas, para termos uma idéia mais específica a respeito do caráter daquela “ruptura” com os paradigmas anteriores, será discutida, na última parte do trabalho, brevemente, uma possibilidade como determinadas práticas espaciais poderiam assumir um papel de mediação no conflito entre, por um lado, as representações do espaço dos profissionais do planejamento e, por outro, os espaços de representação daqueles que vivenciam cotidianamente esse espaço.

## **2. O papel mediador do planejamento comunicativo e democrático**

Inicialmente e como base para as futuras discussões, pretendemos realizar uma leitura crítica da proposta do planejamento que se costuma chamar de “comunicativa” ou “colaborativa” (Healey 1993, 1997, 2003; Randolph 1999). Não cabe no contexto do atual trabalho dedicar

um tempo maior à apresentação de outras abordagens. Já marcando a diferença em relação a vertentes mais instrumentais, entendemos aqui o planejamento comunicativo não só como profundamente "político" – localizando-o, portanto, dentro da própria sociedade política -, mas como um *projeto* de reformulação das relações entre sociedade (civil) e Estado. Em outras palavras, dentro dessa perspectiva é necessário investigar o processo de planejamento em sua interface com a democracia ou procedimentos democráticos (ou democratização plena) nas sociedades contemporâneas.

Ao discutir a vertente comunicativa, justifica-se que sua "vocalização de intervenção" seja temporariamente negligenciada da mesma forma como sua contribuição instrumental específica para o desenvolvimento (econômico e/ou social). Pela mesma razão é possível mencionar apenas rapidamente a origem do planejamento capitalista nos anos 30 do século passado sem detalhar com maior profundidade os diferentes "modelos" de planejamento que foram desenvolvidos nos países capitalistas ocidentais desde então. Uma análise mais detalhada permitiria identificar certas "fases" da adoção desses modelos onde um deles se tornou hegemônico em relação aos demais não necessariamente extintos.

É comum na bibliografia (Randolph 1999) distinguir quatro a cinco modalidades principais do planejamento:

- (i) o racional-compreensivo ou sinótica;
- (ii) o incremento ou a estratégia do "muddling through";
- (iii) advocacional;
- (iv) e finalmente o participativo ou transitivo (nome cunhado por Friedmann).

Com a crise do Estado Social e o surgimento do Neo-Liberalismo na década de 1980, o planejamento perde sua importância e, especialmente, sua forma participativa quase desaparece. É curioso que exatamente neste contexto alguns planejadores e cientistas da área de planejamento começaram a propor uma "guinada argumentativa" e "comunicativa" na análise das políticas e do planejamento públicos.

Defendendo uma posição contra a corrente principal (*mainstream*) dessa época, um grupo de autores e planejadores desenvolveu uma nova concepção do planejamento participativo; um deles, John FORESTER, merece destaque especial porque incorpora à sua reflexão sobre planejamento, desde o começo da década de 80, elementos da Teoria de Ação Comunicativa de HABERMAS (Forester 1993; reunindo artigos da década de 80). A apropriação dessa teoria permite ao autor tanto uma crítica rigorosa com relação à todas as abordagens

instrumentalistas do planejamento cujo objetivo, muitas vezes velado, é a mera reprodução (até “ampliada”) do *status quo*; como, também, a proposição de formatos alternativos que redefinem as relações entre os agentes envolvidos nestes processos.

Mas é Patsy HEALEY (1993) que, na base das formulações de FORESTER, vai explicitar uma série de elementos como constituintes de um processo de planejamento *comunicativo* ou, como o chama mais tarde, *colaborativo* (Healey 1997, 2003) oposto às vertentes instrumentalistas e estratégicas. Ela defende que um planejamento transformador deve ter como elemento básico o debate; ou seja, precisa realizar aquilo que ela chama de “virada comunicativa”. Judith E. INNES da Universidade da Califórnia em Berkeley e David E. BOOHER, já na década de 1990, observaram que a construção de consensos como uma das formas desse planejamento está sendo usada crescentemente para lidar com a fragmentação social e política, o poder compartilhado e com valores conflitantes (Innes, Booher 1999a). Os processos de geração de consenso não dizem respeito apenas à concordância dos envolvidos no planejamento – inclusive dos assim chamados “*stakeholders*” -, mas exigem experimentação, aprendizado, mudança e a produção de significados compartilhados. Esses processos de planejamento não seguem a lógica tradicional que se orienta por objetivos e pela avaliação de possíveis alternativas para alcançar esses objetivos. Buscam estimular e encorajar os participantes a produzir novos cenários através de uma *bricolagem colaborativa*. Isto quer dizer, que os envolvidos procuram contribuir ao diálogo com suas próprias experiências, idéias e métodos que serão reunidos como quebra-cabeça para dar origem a uma estratégia inovadora apoiada por todos (Innes, Booher 1999b). Voltaremos especialmente a esses aspectos da proposta colaborativa mais tarde nesse ensaio.

De uma forma resumida (vide Randolph 1999), as principais características dessa forma de planejamento seriam as seguintes:

- O planejamento comunicativo é um processo interativo e interpretativo; esse processo realiza-se dentro de um sistema especializado de alocação e autoridade, mas se dirige à multi-dimensionalidade de mundos da vida (*lifeworlds, Lebenswelten*); ele deve permitir que os envolvidos debatam seus dilemas morais e contribuam com suas experiências estéticas;
- tais formas de interação pressupõem a existência de indivíduos engajados em “comunidades de discurso” que são diversas, fluídas e superpostas; a ação comunicativa dos participantes está dirigida à busca de patamares alcançáveis de entendimento mútuo (que nunca será perfeito);



- discussões no processo do planejamento comunicativo são baseadas no mútuo respeito dentro e entre as comunidades discursivas envolvidas;
- o planejamento precisa ser reflexivo a respeito de seu próprio processo; ou seja, faz parte do planejamento a própria construção de arenas onde programas podem ser formulados e conflitos identificados e mediatizados;
- é necessário lançar mão, durante o processo de planejamento comunicativo, de todas as modalidades de conhecimento, compreensão, apreciação, experimentação, julgamento etc.; nada é inadmissível - apenas restrições à agenda do debate;
- a capacidade reflexiva crítica deve ser mantida viva durante todo o processo de argumentação; entretanto esta capacidade crítica deve ser exercida conforme os critérios de HABERMAS de assegurar a possibilidade de compreensão, da integridade, legitimidade e verdade;
- essa crítica acompanha todo o processo e é expressão de uma postura ética relativa à interação; essa ética é indispensável para o projeto de um pluralismo democrático que fundamenta o planejamento comunicativo na medida em que concede “voz”, “ouvido” e “respeito” a todos que têm algum interesse no assunto em pauta;
- a interação, portanto, não é uma simples barganha ou negociação; envolve uma reconstrução mútua dos interesses dos vários participantes; um processo de aprendizado mútuo baseado na disposição de todos para alcançar uma compreensão única (não necessariamente consenso);
- assim, o planejamento comunicativo não é apenas inovativo; ele tem potencialidades de mudança, de transformar condições materiais e relações de poder estabelecidas através do empenho contínuo tanto de criticar e desmistificar como de contribuir à crescente compreensão e denúncia de forças opressivas e dominadoras; ambigüidades e dilemas presentes nos processos comunicativos devem ser apropriados como potenciais criativos que enriquecem o esforço comunicativo; não se almeja a construção de uma linguagem uni-dimensional;
- finalmente, esta proposta pretende indicar aos planejadores como iniciar e proceder a *construção de um processo de planejamento* onde não se sabe de antemão qual será seu resultado, mas se conhece muito bem qual será o passo seguinte.

Aquela virada comunicativa expressa-se em diferentes dimensões, como se pode identificar na caracterização aqui apresentada. Rompe, em determinada medida, tanto com a atribuição de responsabilidade exclusiva pelo planejamento a uma instância política específica – ao Estado – apesar de não negar a presença de planejadores e sua responsabilidade para a realização do processo; e abandona, igualmente, o tradicional esquema da decisão sobre meios com fins determinados, por um lado, e a subjacente racionalidade da eficiência, por outro. Aqui, não só a formulação dos objetivos faz parte do próprio processo de debates, mas também a construção das próprias arenas nas quais os conflitos aparecem, se explicitam e podem ser mediados. O planejamento colaborativo está voltado à mediação de conflitos e interesses e exige, por isto, a irrestritas troca e circulação de informação o que, por sua vez, deve ser assegurado através de uma ética do discurso onde todos merecem respeito, tem a mesma voz e mesmo direito de se expressar.

Essa modalidade do planejamento significa um avanço em relação aos modelos anteriores na medida em que se posiciona contra vertentes instrumentalistas, burocráticas e tecnocratas. Procura oferecer, como evidenciam suas características, uma *mediação* entre duas esferas da sociedade que, na concepção dos autores aqui citados, estão submetidas a duas lógicas diferentes: por um lado, têm-se os sistemas econômicos e burocráticos com suas lógicas estratégicas e instrumentais que se tornaram, ao longo da história da consolidação e expansão do capitalismo, dominantes em relação a outras manifestações da vida social. E, por outro lado existe aquilo que HABERMAS chama o mundo da vida com sua racionalidade comunicativa, onde a “reprodução social” não está submetida, exclusivamente, aos ditames do capitalismo (mas a mecanismos oriundos de tradição, socialização, formação da personalidade).

A deficiência das primeiras propostas participativas dos anos 1970 foi a de que o planejamento, a cargo de sistemas burocráticos, permitia apenas marginalmente manifestações por aqueles que não faziam parte destes sistemas (do mundo da vida) (vide Randolph 1999). Percebe-se que, na caracterização das duas esferas por HEALEY, a autora dá proeminência ao mundo de vida que aparece em certa oposição ao sistema. Está aqui, no mundo de vida, que o planejamento comunicativo deveria contar com a colaboração de indivíduos ocupando-se da interação com outros, formando certas "comunidades de fala" que procuram estabelecer uma compreensão mútua de problemas.

Portanto, apesar de todas às dúvidas que se possa ter em relação à proposta comunicativa, seu grande mérito é o que ela procura abrir *caminhos de mediação*; formas para que algum “poder

comunicativo”, “acumulado” por comunidades ou grupos sociais no seu cotidiano (mundo da vida) (“capital social”), possa influenciar na tomada de decisões nas esferas “especializadas em alocação e autoridade”, como diz HEALEY (vide especialmente para esse processo a discussão em Habermas 1997, 57-121). E mesmo a por nos pretendida superação (dialética) dessa proposta não vai querer anular essa sua conquista.

Acreditamos ser útil, antes de buscar explicitar uma nova “virada” – que não desfaz por completo a mencionada “guinada discursiva” -, observar, brevemente, alguns casos e depoimentos de planejamento ao nível local no Brasil, onde a intenção de realizar um esforço participativo esteve explicitamente presente. Certamente, esses exemplos poderiam ser multiplicados e aprofundados facilmente; mas isto fugiria dos propósitos do presente trabalho.

### **3. Planos diretores e experiências participativas – o papel mediador de uma ONG**

As experiências selecionadas incluem regiões brasileiras diferentes, a saber o Nordeste, o Centro-Oeste e o Sudeste e se referem municípios de diferentes tamanhos e inserção na rede urbana e metropolitana do país que apresentam situações bastante diversas (vide Costa 2006a).

No caso do Nordeste, nossa referência é a experiência da Organização Não-Governamental (ONG) Pró-CITTÀ na elaboração de Planos Diretores para municípios no Estado de Pernambuco (Tamandaré, Sirinhaém, Rio Famoso) que contaram com financiamento do Banco Mundial e do próprio Governo do Estado, ligado ao Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste brasileiro - PRODETUR. A consultoria foi realizada nos anos de 2000 e 2001.

Na região Centro-Oeste, observamos a experiência de elaboração de Planos Diretores na Área Integrada de Desenvolvimento de Distrito Federal e Circunstâncias - RIDE. Esses planos foram financiados por várias entidades governamentais ao nível federal e estadual. Particularmente interessante parece o Plano Diretor de Luziânia, um dos municípios principais na vizinhança do Distrito Federal. A elaboração desse plano esteve sob responsabilidade da PRÓ-CITTÀ em 2003.

Finalmente, na área de Sudeste, o Plano Diretor de Itabirito, no Estado de Minas Gerais será uma outra experiência que foi realizada em 2005 pela mesma ONG. Diferentemente das outras municipalidades, neste caso a elaboração do Plano Diretor foi contratada diretamente pela própria Prefeitura através da Secretaria Municipal de Urbanização.

A realização da formulação dos Planos Diretores esteve, em todos os casos, vinculada à idéia do planejamento participativo. Mesmo assim, seu desenvolvimento ocorreu em formas totalmente distintas em relação ao próprio cronograma das atividades, das estratégias de sensibilização e mobilização das comunidades locais e do envolvimento das lideranças locais. Ainda mais, com o passar do tempo e a acumulação de experiências, a visão inicial – relativamente simples – precisava ser revisada. Existem certas limitações que determinam os resultados da ação planejadora e da intervenção no processo social: limites que são pessoais, mas outros que, também, são relacionados a processos mais abrangentes (macro-sociais).

A tentativa de respeitar certos princípios para a ação e adotar e construir metodologias de determinados tipos não obteve um efeito de homogeneização: em cada lugar a experiência é única e marcada por singularidades e constrangimentos para a efetividade de ação de planejador como também para a ação de qualquer cidadão ou de movimento social.

Em uma primeira reflexão sobre essas experiências como sócio da ONG Pró-Cittá e consultor da elaboração dos Planos Diretores, Costa (2006, 11s.) observa que

“avaliando de forma imediata, num nível preliminar, as experiências ... mostram-se plurais e bastante variadas sob diversos aspectos, sobretudo em relação à recepção de nosso trabalho por parte dos atores político-sociais locais e à dinâmica de desenvolvimento dos trabalhos. Em alguns casos, encontramos situações em que somos bem recebidos, em que o trabalho flui com facilidade (sem resistências), o que nos dá a sensação, a percepção de que estamos fazendo a coisa certa. Em outros casos, encontramos uma maior resistência ao trabalho e buscamos, através de um esforço comunicativo, sensibilizar e mobilizar aqueles atores, fazendo com que se integrem ao e se apropriem do processo do planejamento participativo”.

E continua mais tarde:

“De fato, nos sentimos bem e nos envolvemos em certas experiências particulares, onde atores, sobretudo no nível local, apropriam-se do processo de planejamento e fazem uma reflexão sobre sua comunidade, analisando sua formação e dinâmica a partir de uma perspectiva não habitual, não naturalizada, discutindo seus problemas e tomando decisões que são potencialmente transformadoras e que desagradam alguns interesses ...

Já outras vezes, sentimos uma mistura entre frustração e impotência: somos bem recebidos e os donos do poder local não se incomodam com nossa presença e com nossas ações, chegam até a apreciá-las; mas, ao partirmos, nada se transforma; aliás, ao partirmos deixamos tudo como estava, só que agora tudo está legitimado por processos aparentemente ‘participativos’, sem nada ter mudado minimamente”.

Na “prática” estão aqui presentes algumas das características introduzidas no item anterior: a formulação dos Planos Diretores acontece, aparentemente, em um ambiente próprio – sistema – que é especializado e dotado de autoridade do qual fazem parte tanto representantes dos governos locais, comunidades e mesmo indivíduos engajados. A própria ONG, que se entende como mediadora do processo, procura propiciar o diálogo entre as partes e estimular um entendimento mútuo. Não se sabe muito a respeito das modalidades de conhecimento

permitido; mas, ao se tratar de uma consultoria externa com o ideário acima expresso pelo seu representante, pode-se imaginar que além do “saber técnico” do governo local, a vivência cotidiana da população conseguiu ser expressa, mesmo através de associações ou líderes populares, e de alguma forma ouvida. Assim, imaginava-se que esse processo pudesse apresentar “potencialidades de mudança, de transformar condições materiais e relações de poder estabelecidas através do empenho contínuo tanto de criticar e desmistificar como de contribuir à crescente compreensão e denúncia de forças opressivas e dominadoras”, como nos vimos anteriormente. Essa expectativa foi, basicamente, frustrada.

Mesmo adotando alguma metodologia semelhante em todos os casos, o autor relata que cada experiência se distinguia das outras. Portanto, podemos levantar a hipótese de que tanto as potencialidades como dificuldades apontadas pelo autor não se restringem ao nível da comunicação, da elaboração de discursos, da troca simbólica, exclusivamente. Pode haver até problemas de comunicação (linguagem) entre os diferentes grupos envolvidos na formulação dos planos como, por exemplo, entre órgãos federais e estaduais, Prefeituras, organizações não-governamentais, comunidades e associações e, afinal, a própria população. Mas a “ineficácia” dessa proposta “comunicativa” devia ser atribuída, ao nosso ver, a fatores “extra-linguísticos” que nos propomos discutir no item seguinte.

#### **4. Da comunicação à prática espacial: uma “virada materialista” para o planejamento**

Essa breve apresentação das dificuldades empíricas ou práticas na implantação de um planejamento que pretende possuir uma “verdadeira” dimensão participativa apenas ilustra brevemente como a realização da proposta comunicativa depende do cumprimento de uma série de condições cujo cumprimento parece difícil ou, talvez, impossível em sociedades onde há tanto um potencial mais elevado de contradições e conflitos entre diferentes camadas sociais envolvidos neste processo, como limitações estruturais de recursos e tempos para a plena realização da participação.

Já apontamos, em outro lugar (Randolph 1999), a filiação ideológica dessa proposta a uma visão republicana da política que implica em restrições para sua “aplicabilidade” fora de comunidades relativamente homogêneas (vide também Habermas 1995, 1997). Ainda mais - apesar de não desconhecermos condicionantes sociais e institucionais - por causa da relativa negligência das “reais condições” e dos contextos empíricos da sua realização, essas proposições correm o risco de serem meramente formais e abstratas o que as aproxima daquelas do planejamento racional. Pois, o “debate”, a comunicação, o discurso, as justifica-

tivas verbalizadas são “instrumentos” exclusivos para construir propostas conjuntas de transformação da sociedade (ou de comunidades). É a superação dessas limitações que procuramos realizar com a anunciada “virada materialista” da perspectiva comunicativa.

No entanto, os problemas com a execução prática da proposta comunicativa remetem a uma razão que vai muito além de uma mera contemplação das condições empíricas e práticas do planejamento no momento de sua formulação. Ao nosso ver, há uma insuficiência na própria conceituação que exige a incorporação de conceitos até então desconsiderados e uma perspectiva que permite compreender os mencionados condicionantes empírico-práticos dentro desse novo arcabouço conceitual.

Para melhor explicitar essa nossa posição, retomamos, brevemente, o debate anterior a respeito do planejamento comunicativo ou colaborativo. Ele pretendia prover um modelo ou uma forma nova para "inventar democracia" baseado na apropriação de um potencial construtivo e crítico presente nas ações comunicativas de diálogos e na construção de consensos e consentimentos. E uma das suas principais contribuições consiste exatamente naquilo que HEALEY bem expressa da seguinte forma quando refuta que seu conceito de planejamento seja idealista ou inocente: "ou nós temos sucesso mantendo vivas as dialéticas críticas dentro da ação comunicativa ou nós continuamos presos às dialéticas de sistemas totalitários." (Healey 1993)

Como já mencionado anteriormente, durante a década de 90 do século passado HEALEY (1997), INNES/BOOHER (1999a, 1999b) e outros levaram adiante as reflexões acerca dessa proposta do planejamento na base de uma teoria da ação comunicativa e introduziram um novo termo para caracterizar a abordagem: o do planejamento “colaborativo” (vide a reflexão da própria autora a respeito dessa trajetória em HEALEY 2003). Mesmo assim, o que prevalece nessa “colaboração” continua o nível simbólico; sem introduzir explicita e praticamente as próprias circunstâncias e condições no processo a autora continua, em certa medida, restrita ao questionamento de códigos, a representações da realidade, como bem observou antes MELUCCI (1985) e depois reafirma FAINSTEIN (2000).

Conforme discute essa autora, surgiu já na década de 1990 no “New Urbanism” uma outra vertente do planejamento (urbano) que dá toda a ênfase aos processos materiais de intervenção no meio urbano. Esse Novo Urbanismo propõe-se elaborar projetos urbanos de diferentes portes para criar fisicamente uma cidade desejada.

O Novo Urbanismo poderia ser visto em certa oposição à abordagem comunicativa ou colaborativa (Fainstein 2000) na medida que valoriza o ambiente construído e busca formas de transformação material-espacial (urbanística) da cidade. Mas, queremos deixar bem claro que a procurada superação (dialética) da vertente comunicativa e colaborativa do planejamento não se restringe a um mero “*revival*” da sua dimensão intervencionista. Não a entendemos como um recuo a formas do planejamento onde a transformação de “objetos” (“matéria”) seria tomada como centro da atuação. Pois, não há “objetos” sem respectivas representações – e essa retomada não seria nenhuma “virada”, mas uma “volta” ao ponto de partida.

Entendemos que, para completarmos o rompimento com as abordagens instrumentalistas que o planejamento comunicativo ensaia até certo ponto, é necessário tornar nossa investigação mais “radical”; queremos levar a discussão a um novo nível de reflexão teórica e política na medida em que elaboraremos, em uma primeira aproximação, a proposta sua “re-fundação materialista”.

No presente ensaio não vai ser possível cumprir toda essa tarefa. Por ora vamos nos limitar a um rápido e breve esclarecimento a respeito do significado da anunciada re-fundação e virada “materialistas” anunciadas; caberá a trabalhos futuros levar esse raciocínio adiante.

Quando falamos de “materialista”, o fazemos no sentido de LEFEBVRE para quem a “matéria” nada mais é do que um ser exterior, um não-conhecimento; e a sensação desse “ser externo” nada mais é do que um “convite ao conhecimento” (Lefebvre 1979).

A virada materialista não poderia ser, então, um movimento meta-linguístico. Imaginamos que a *superação (dialética)* do discurso e do patamar das representações no planejamento deve se dar de uma maneira análoga àquela que o autor propõe para a superação da filosofia na sua “meta-filosofia” (Lefebvre 1967). Diz ele que além da filosofia e do conhecimento não vem nenhuma “meta-física” ou transcendência da realidade, mas a “*práxis*”. É nela – e na sua *poiesis* – que há uma força criativa; e não na formalidade dos modelos e das representações que meramente reproduzem velhos esquemas – como *mimesis*. Ou seja, em analogia à meta-filosofia estriamos procurando por um “*meta-planejamento*” que nem significaria o “planejamento do planejamento” num nível simbólico; nem a trivial volta ao “intervencionismo prático e imediato” das propostas recentes dos projetos urbanos.

Para alcançar, então, o verdadeiro patamar da “*práxis*” é preciso superar, dialeticamente, as limitações de anteriormente mencionados processos fundamentados quase exclusivamente em representações e discussões simbólicas (discursos). As “práticas do planejamento” não podem

ser chamadas de “práxis” porque permanecem presas a duas formas limitadas da consideração quase exclusiva ou da dimensão simbólica ou da dimensão física-material do processo. Portanto, em princípio, a superação – o meta-planejamento - não pode resultar meramente em nenhum novo discurso ou nova concepção do planejamento ou, mesmo, planejamento com um discurso novo.

Uma prática do planejamento, nesse sentido, que quisesse se constituir como “práxis” precisa contemplar e incorporar aquele espaço social *em sua totalidade* que está relacionado ao processo (prática, trabalho) de planejamento (não se confunde com o “planejamento compreensivo”) de uma forma que, até certo ponto, permita sua incorporação para além de meras representações e do simbólico (do espaço).

E é aqui onde nos encontramos a potencialidade de uma nova “*dimensão de mediação*” do planejamento que se baseia na compreensão (da produção) do espaço social desenvolvida por LEFEBVRE (1991). Como seria possível essa superação e porque ela levaria à transformação do processo de planejamento em alguma “práxis”?

Uma primeira, talvez provisória, mas já elucidativa resposta obtem-se numa análise mais cuidadosa tanto das práticas do planejamento realizadas dentro de certos espaços sociais – como nossa referência empírica no item anterior quis, ao menos, ilustrar -, como das suas intenções de transformação desses espaços. Na sua concepção do espaço social, LEFEBVRE (1991) confronta determinadas *representações discursivas sobre o espaço* dos especialistas (arquitetos, urbanistas, planejadores) com os *espaços de representações* das pessoas e grupos que estão presentes e se formam permanentemente nas suas experiências e vivências diárias que nem sempre são discursivamente acessíveis. As representações do espaço expressam uma perspectiva ideológica (dominante) daquela sociedade a respeito de seu espaço social sempre relacionadas às relações de produção e às ordens que nelas tem sua origem. Essas representações procuram-se impor a outras vivências sociais que formam aqueles espaços de representação muitas vezes em desacordo das formas oficiais da representação do espaço. Pois, os espaços de representação podem estar vinculados a um lado mais clandestino e subterrâneo (“underground”) da vida social que não obedecem às regras de consistência e coesão; não envolve tanto o pensamento, mas mais os sentimentos. Como diz LEFEBVRE, esses espaços têm um núcleo afetivo e abrangem os lugares de paixão, da ação e da situação vivida e, portanto, implica o tempo (Merryfield, 2002, p. 90).

Há, portanto, um conflito intrínseco aos espaços sociais nas sociedades modernas que surge ao longo da história - e se expressa diferentemente em determinados períodos - com a



separação entre percepção, vivência e concepção do espaço, introduzida na renascença (vide Lefebvre 1991), e vem a caracterizar a produção do espaço (social) moderno desde então. Arriscando-nos a encurtar nossa argumentação, talvez seja possível ver uma analogia entre, por um lado, os possíveis conflitos “*lefebvrianos*” entre essas representações do espaço com os espaços vividos de representação com, por outro lado, os conflitos “*habermasianos*” entre os sistemas econômicos e sociais e o mundo da vida. No caso da *mediação* entre sistemas e mundo da vida os planejadores recorreram à *comunicação*. Para *mediar* os conflitos entre representações do espaço e os espaços de representação encontramos no próprio LEFEBVRE um “terceiro termo” que são as *práticas espaciais*.

“Representations of space and representational spaces are ‘secreted’ by *spatial practices* which ensure that conceived and lived space coexist in dialectical unity. The secret stability as well as contradiction. Spatial practices invariably relate to *perception*, to people’s perceived take on the world, on *their world* – particularly their everyday world. Spatial practices make sense (and nonsense) of everyday reality, and include routes and networks, patterns and movements that link together spaces of work, play, and leisure. ... They maintain societal continuity and ‘spatial competence’, and somehow mediate between the conceived and the lived, keeping representations of space and representational spaces together, yet apart ...” (Merryfield, 2002, p. 90, destaques do autor)

O planejamento “espacial” como mediação entre as representações e concepções abstratas dos arquitetos, urbanistas e planejadores e os espaços vivenciados (espaços de representação) por aqueles que são objeto-sujeito do processo de transformação envolveria, portanto, os mesmos atores como o planejamento comunicativo. Na sua forma, as mediações dialógicas do planejamento comunicativo poderiam e deveriam ser mantidos. Elas parecem necessárias, mas não suficientes.

Pois, agora o planejamento deve ser direcionado para uma segunda forma de mediação que diz respeito ao seu próprio conteúdo. Em outras palavras, essa perspectiva exigiria a inclusão de um assunto que atravessa, na nossa opinião, todas as sociedades capitalistas: a crescente “colonização” do cotidiano (mundo da vida) por representações do espaço que expropriam a população de seus espaços de representação – e, de alguma forma, ameaçam as suas práticas espaciais. Sem defender aqui uma perspectiva preservacionista desses espaços construídos no cotidiano, eles merecem ser considerados nos processos de planejamento. E como não se expressam nas formas dominantes das representações espaciais, será necessário recorrer a outras formas de sua explicitação das práticas espaciais daqueles que estão envolvidos nesse processo.

Não temos condições ainda para avançar aqui propostas de realização dessa forma de (meta) planejamento; precisam ser encontrados caminhos de objetivação das práticas espaciais

particularmente em relação a suas temporalidades: caminhos, circuitos, “estações” como já foram discutidos pela escola sueca da geografia (HAGERSTRAND, PRED e outros).

Em síntese, o “desenho” de uma nova prática de planejar – a partir de uma “virada materialista” - não pode ser realizado por um conceito ou modelo abstrato; mas apenas em relação a possíveis conteúdos concretos (assuntos ou agendas), formas, processos e estruturas (“institucionalização”). Por isto propusemos acima uma aproximação “meta-teórica” ao planejamento – não como teoria da teoria, mas enquanto “práxis”. Será preciso relacionar os elementos conceituais a certos espaços sociais concretos (realidades) que não servem como meras referências empíricas, mas são indispensáveis para a compreensão do processo enquanto uma verdadeira praxis.

O que vai distinguir esse (meta) *planejamento radical ou subversivo* das formas anteriores será o fato dele se opor aos processos crescentes de uma real formalização e abstração da interação social e a conseqüente alienação, nas sociedades contemporâneas; à constante e ampliada submissão aos ditames do espaço abstrato das sociedades de consumo dos países industrializados. E, é o reconhecimento crescente por segmentos sociais mais abrangentes dessa sua real submissão a lógicas abstratas da sociedade de consumo e da perda de valor de uso dos seus espaços vivenciados e o incremento do descontentamento com estes efeitos do avanço do capitalismo (financeiro) por essas camadas sociais que nos faz acreditar na potencialidade dessa proposta de planejamento subversivo e na sua possibilidade de surgir e afirmar-se politicamente.

### ***Bibliografia:***

COSTA, M. A. Entre a utopia e o simulacro? A pós-modernidade do planejamento territorial. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, mimeo, 2006a

COSTA, M. A. “Os dilemas da participação ou de como as boas intenções povoam o inferno”. Anais da XII Semana de Planejamento Urbano e Regional do IPPUR / UFRJ; Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2006b

FAINSTEIN, S. F. “New directions in planning theory”. Urban Affairs Review, Vol. 35, No. 4, March: 451-478, 2000

FORESTER, J. Critical theory, public policy and planning practice. Albany: State University of New York Press, 1993

HABERMAS, J. Teoria de la accion comunicativa (2 vols.). Madri: Taurus, 1989 (original em alemão em 1981)

HABERMAS, J. “Três modelos normativos de democracia”. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n° 36, pp. 39-48 (com um adendo editorial nas pp. 48-53), 1995

- HABERMAS, J. Direito e democracia. Entre facticidade e validade, Tomo I e II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 (original em alemão em 1991)
- HEALEY, P. "Planning through debate: the communicative turn in planning theory". In: FISCHER, F., FORESTER, J. (Eds.) The argumentative turn in policy analysis and planning. Durham and London: Duke University Press, 1993
- HEALEY, P. Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. London: Macmillan, 1997
- HEALEY, P. "Collaborative planning in perspective". Planning Theory, vol 2 (2): 101-123, 2003
- INNES, J., BOOHER, D. E. "Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluating collaborative planning". Journal of the American Planning Association; Vol. 65, no. 4, autumn, pp. 412 –423, 1999a
- INNES, J., BOOHER, D. E. "Consensus building as role playing and bricolage. Toward a theory of collaborative planning". Journal of the American Planning Association; Vol. 65, no. 1, winter, pp. 9-26, 1999b
- LEFEBVRE, H. Metafilosofia, Prolegômenos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967
- LEFEBVRE, H. Lógica Formal/Lógica dialética, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979 – original de 1947
- LEFEBVRE, H. The production of space. Oxford (UK), Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers, 1991
- MELUCCI, A. "The symbolic challenge of contemporary movements". Social Research, vol 52, nº 4, winter 1985, pp. 788-816, 1985
- MERRIFIELD, A. Metromarxism. A marxist tale of the city. New York, London: Routledge, 2002
- RANDOLPH, R. "O planejamento comunicativo entre as perspectivas comunitarista e liberal: há uma 'terceira via' de integração social?" Cadernos IPPUR, vol. XIII, no. 1, pp. 83-108, jan-jul. 1999