

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

---

RACIONALIDADE COMUNICATIVA X RACIONALIDADE INSTRUMENTAL.

Nilton Ricoy Torres (USP)

## **Racionalidade Instrumental x Racionalidade Comunicativa. Experiências de Planejamento Participativo em São Paulo**

### **Resumo:**

O trabalho aborda o planejamento urbano como processo democrático e participativo de deliberação coletiva. A partir das concepções de Paulo Freire e J. Habermas, o texto desenvolve a noção de planejamento como prática de ação comunicativa. O argumento central é que, em certas situações, o planejamento, apesar de manter a retórica da participação pode ser usado para ocultar relações de poder e dominação ao desenvolver formas de comunicação dirigidas para manipular as expectativas do cidadão. Fruto de pesquisa mais ampla, o texto avalia os eventos relacionados com a elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo utilizando o método etnográfico de análise do discurso. A pesquisa foca os diálogos e os antidiálogos ocorridos entre a população e a administração e identifica como essa argumentação pode atuar para dirigir a atenção pública e dissolver qualquer possibilidade de uma ação coletiva consciente.

## **Racionalidade Instrumental x Racionalidade Comunicativa. Experiências de planejamento participativo em São Paulo**

### **Introdução**

Este trabalho enfoca o planejamento como um processo democrático, – um encontro de discursos técnicos, éticos e estéticos – onde todos os argumentos e propostas são igualmente considerados, e livremente aceitos ou descartados em um debate franco. O texto argumenta que em certas situações, o planejamento, apesar de manter a retórica da participação, pode se configurar numa prática diferente do discurso teórico e tornar-se um instrumento poder e manipulação ao modelar os sonhos e restringir as expectativas do cidadão.

Este ensaio explora a maneira pela qual o planejamento pode se tornar um instrumento de poder e dominação, analisando o tipo de argumentação utilizado nas arenas do planejamento com o objetivo de desmobilizar e desarticular a reflexão autônoma do cidadão. O texto avalia como essa argumentação dirige a atenção pública e atua para dissolver qualquer possibilidade de ação genuinamente coletiva. Ao agir dessa maneira o planejamento esvazia o diálogo, desencoraja a participação e cria um clima de apatia e desesperança. À medida que as pessoas percebem o planejamento como uma instituição alheia e insensível à suas demandas, um clima de desconfiança e suspeita é gerado o que, por vezes, acaba produzindo reações de hostilidade. As agências de planejamento podem esvaziar o envolvimento da comunidade ao delimitarem previamente os problemas a serem discutidos, ou ao defini-los de maneira técnica ou complexa. Ao não entendê-los, as pessoas poderão reagir de forma passiva e se desinteressar pela discussão. A pesquisa usa o método etnográfico de análise do discurso e enfoca a experiência cotidiana dos planejadores e cidadãos nas oficinas, assembléias e audiências públicas realizadas durante a elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

### **Racionalidade Instrumental e Racionalidade Comunicativa**

Este ensaio avalia a experiência de planejamento em São Paulo confrontando duas concepções de racionalidade: a racionalidade instrumental funcionalista e a racionalidade comunicativa. A

primeira tem por base a análise técnica e objetiva da realidade enquanto que a segunda se apóia no diálogo e no entendimento entre as pessoas como base da racionalidade humana.

O objetivo da visão instrumental é desenvolver instrumentos para o conhecimento e o controle da realidade e usa cálculos técnico-científicos para alcançá-los. A racionalidade comunicativa, em contraste, busca produzir *entendimentos* através do diálogo e da interação subjetiva entre as pessoas. Cada concepção possui um repertório epistemológico próprio e envolve modos de questionamento e formas de agir distintos sobre o mundo (Bernstein 1978, Habermas 1970).

Pelo enfoque instrumental de racionalidade, questões de valor e significado não são levantadas, pois elas são dados fixos do problema, o que faz com que, situações de ambigüidade ou incerteza na interpretação da realidade sejam descartadas. Questões como quem analisa ou desenvolve os cálculos, quem se beneficia ou de quem são os problemas a serem analisados não integram o escopo da pesquisa. A racionalidade é vista como sendo politicamente neutra e livre de valores. O objetivo é obter “a melhor e a mais racional solução” para o problema, utilizando-se dos meios mais apropriados. Nesta formulação, até situações autocráticas se justificariam para permitir um resultado prático mais “apropriado”, ou em outras palavras, os fins justificariam os meios a serem utilizados (Churchman 1968, Faludi 1976).

Na visão instrumental a busca da relação entre meios e fins ou entre causa e efeito, é a forma mais racional de apreender a realidade e, portanto, o fundamento para qualquer ação racional. Se os fins são previamente fornecidos a questão se restringe em identificar os “meios” mais apropriados para alcançá-los. Neste conceito de razão, juízos de valor ou critérios subjetivos, são sempre descartados: os meios e os fins (embora não sejam isentos de valor) se justificariam pelo rigor científico. Na verdade, os sofisticados métodos analíticos e os complexos cálculos técnicos utilizados para justificar decisões cientificamente racionais, acabam por ocultar interesses e juízos que se escondem por detrás de uma proposta “neutra” e “isenta” (Schon 1983).

Na concepção comunicativa de racionalidade, por outro lado, uma ação racional não resulta do manejo de técnicas ou modelos explicativos, mas da capacidade das pessoas de falar, interagir e se entender mutuamente. Como atores sociais racionais, os indivíduos seriam capazes de se

comunicar e de aprender uns com os outros e ao fazê-lo poderiam mobilizar a atenção, moldar as percepções para promover entendimentos. Estas interações sociais consistem de ‘atos comunicativos’ que permitiriam às pessoas fazerem afirmações substantivas e contextuais capazes de moldar percepções e construir consensos (Habermas 1984). Ao agirem comunicativamente, as pessoas produzem ‘atos da fala’ que fariam o entendimento possível. Estes atos aparecem através dos argumentos, sugestões, promessas, explicações, questionamentos, endossos, alertas, conselhos, notificações, que utilizamos em nossa comunicação regular e cotidiana e, são sempre, produtos de contextos sociais, institucionais e históricos específicos (Forester 1993). Para alcançar o entendimento num processo de comunicação, as pessoas devem assegurar-se de que podem entender, confiar, acreditar e concordar com o que é dito.

Habermas (1984) argumenta que a existência destas ações comunicativas não é condição suficiente para a comunicação, pois a comunicação pressupõe entendimento e, para que haja entendimento, é necessário haver um diálogo livre e autônomo entre os interlocutores. É somente através do diálogo, isto é, de interações comunicativas livres, que um mundo racional pode emergir. A ação comunicativa é sempre contingente das relações sociais e da práxis de interações entre as pessoas, e isto requer um diálogo livre e autêntico no qual o único objetivo é alcançar o entendimento. O diálogo, através desta formulação, é uma arena social e historicamente situada de ações comunicativas, na qual qualquer a afirmação feita por um ator pode sempre ser testada, criticada e descartada pelos demais. É exatamente esta possibilidade que faz de uma ação comunicativa, uma ação contingentemente racional (Bernstein 1978).

Neste modelo, valores ou normas não são presumidos ou assumidos *a priori*, isto é, não são externos ao problema, mas se tornam partes essenciais e constitutivas do processo de racionalização. A racionalidade enquanto um processo comunicativo de ação busca responder questões como: quem age no interesse de quem, em que contexto, fazendo quais escolhas, sob que condições e restrições e, sujeitas a que regras e normas (Forester 1989).

Nessa formulação, fatos e contextos não falam por si mesmos, mas são interpretados. O ator racional é uma pessoa situada e vinculada a seu mundo social, histórico e cultural.

A racionalidade, nesse caso, é sempre contextualizada e só pode ser derivada de uma situação real e particular, isto é, deve ser situada no tempo e no espaço ao qual pertence. Habermas (1984) sugere que, soluções racionais para os problemas reais das pessoas não são genéricas, absolutas ou universais, como se as pessoas fossem seres mecânicos e homogêneos, mas são aquelas que podem ser entendidas e fazem sentido para as pessoas e por essa razão carregam o potencial de resolver e mudar situações indesejáveis. Qualquer transformação proposta para uma dada realidade só faz sentido se as pessoas são conscientes e protagonistas da mesma (Freire 1987). A racionalidade é fundamentalmente um processo de entendimento mútuo entre *atores* sociais em momentos e lugares sociais concretos.

Em resumo, a concepção comunicativa de racionalidade se fundamenta nas interações políticas e sociais que emergem das práticas comunicativas entre as pessoas, práticas estas voltadas essencialmente para dar sentido e significado para a realidade. Esta racionalidade opera através de *valores* simbólicos e de questões morais ao invés de variáveis empíricas, e trabalha com a *interpretação* dos discursos e de *significados* contextuais, ao invés de cálculos técnicos e instrumentais. A racionalidade comunicativa não existe em abstrato, fora do tempo ou do espaço, mas se vincula às pessoas em lugares específicos, com antecedentes históricos e culturais particulares. Não há verdades universais, princípios gerais, ou leis transcendentais, mas apenas verdades contingentes, históricas e situadas que emergem da razão produzida a partir do entendimento e do diálogo coletivo – uma realização daqueles que procuram construí-lo compartilhando a palavra. O conhecimento técnico, as análises empíricas e os cálculos instrumentais são sempre bem-vindos ao campo dos discursos, mas não de forma acrítica como a verdade única, final e definitiva, mas como um outro discurso que incorpora importantes dimensões da realidade para a nossa reflexão coletiva (Freire 1979, Habermas 1984, Marris 1986, Forester 1989, Innes e Bohrer 1999).

Razão nesta visão é sempre produto do debate coletivo, do diálogo franco, da reflexão crítica entre pessoas que buscam conscientemente o entendimento e, enquanto que o ‘razoar’ (*reasoning*) é o processo de buscar esse entendimento debatendo as questões relevantes para o grupo (Healey 1993). O raciocínio é, portanto, um processo coletivo de comunicação, através do qual, as pessoas argumentam e aprendem criticamente umas com as outras, sobre de si mesmas e

sobre como agir coletivamente para superar os problemas comuns. Não há necessidade de tutelas, de verdades superiores ou cálculos enigmáticos para “revelar” os problemas confrontados pelas pessoas. Uma solução racional é sempre produto do diálogo, diálogo do grupo – um processo que envolve interação, tomada de consciência e ação coletiva.

Este ensaio aborda a experiência de planejamento participativo em São Paulo entre 2001 e 2004 com o objetivo de comparar duas concepções de planejamento, fundamentadas em visões distintas de racionalidade. Estas visões vão produzir propostas e soluções diversas dependendo dos métodos e premissas utilizados para perceber e interpretar a realidade. Nossa hipótese é que as relações de poder que se estabeleceram naquela oportunidade envolveram a utilização de uma ou de outra concepção de racionalidade para justificar, através do planejamento, proposições que incluíam certos interesses enquanto que outros eram excluídos. Mais importante ainda é que estas relações suscitaram embates pelos quais, a própria lógica da participação popular acabou por ser manipulada para legitimar e justificar proposições que privilegiavam interesses específicos. O estudo a seguir, descreve os principais eventos da experiência de planejamento de São Paulo, e busca interpretar os fatos ilustrando onde possível, com os depoimentos reais dos seus protagonistas.

## **O Cenário**

Em 2001 tem início elaboração de um novo Plano Diretor na cidade de São Paulo. Após várias tentativas fracassadas de revisar o velho Plano Diretor de 1988 e a legislação de zoneamento de 1972, a nova administração da cidade resolve que um novo sistema legal é necessário para reorientar o crescimento da cidade em tempos de capitalismo global. Após vários anos de administrações conservadoras, uma administração progressista assume o poder municipal com amplo suporte popular e uma grande expectativa em relação ao retorno de uma administração democrática aos gabinetes municipais. Há, nesse momento, um sentimento de esperança e uma expectativa no ar, primeiro, devido ao fracasso das administrações precedentes em manter os padrões dos serviços públicos e, segundo, pelo colapso das finanças municipais e da onda denúncias de corrupção e subornos financeiros.

Sob o lema da reconstrução, a nova administração inicia um agressivo programa de reformas não apenas do sistema normativo e legal, mas também das velhas estruturas administrativas municipais. Estas reformas incluem a revisão do Plano Diretor da cidade, da Legislação de Zoneamento, a elaboração de Planos Diretores Regionais, de um novo Plano de Habitação para a cidade e de um Plano de Transportes e Tráfego Urbano. Em relação às reformas administrativas o novo governo introduz um agressivo programa de descentralização administrativa criando as chamadas de subprefeituras municipais – estruturas administrativas, relativamente autônomas do governo central – a serem administradas por subprefeitos locais. Dispondo de alguma autonomia orçamentária, o subprefeito é entendido como um prefeito local com competência para atuar na identificação e no encaminhamento da solução dos problemas específicos da população local -- ação evidentemente levada a cabo, sob a tutela e a supervisão do prefeito da cidade.

Através da política de descentralização o território do município é dividido em 31 áreas chamadas de subprefeituras, cada qual equipada com uma sucursal administrativa do aparelho Estatal. Estas subprefeituras apresentavam, no entanto, realidades físicas e sociais bastante diversas, em relação ao tamanho da população, níveis de renda e demandas por serviços públicos. O objetivo era levar a administração pública o mais perto possível do cidadão – em particular dos extratos mais pobres e excluídos da sociedade civil – e, introduzir uma forma gestão mais ágil e eficiente para todos os municípios. Este foi obviamente um evento sem precedentes na história da administração municipal Brasileira, não apenas em razão do escopo das reformas, mas também e principalmente, devido às dimensões físicas do sítio onde as mudanças deveriam ocorrer.

A área urbana de São Paulo é uma das maiores do mundo. De acordo com as estatísticas oficiais dez milhões de pessoas viviam na cidade no ano de 2000 e dezoito milhões na área metropolitana. Mas não existem mais as elevadas taxas de crescimento demográfico experimentadas em décadas anteriores, pelo contrário, muitos distritos centrais da cidade já apresentam índices negativos de crescimento.

Como qualquer outra cidade pós-industrial, São Paulo experimenta um sistemático declínio da atividade industrial e em consequência uma redução do emprego no setor. As corporações locais ou multinacionais antes instaladas na cidade transferem paulatinamente suas plantas industriais

para outras localizações – dentro ou fora do país – deixando para trás um lastro de desemprego. Ocorrem, em paralelo, significativas mudanças no mercado de trabalho onde se observa o crescimento da oferta de empregos no setor terciário da metrópole. O novo sistema econômico de competição global substitui as tecnologias tradicionais – geralmente intensivas em mão de obra e baseadas no trabalho não-especializado – por novos e sofisticados processos automatizados de produção, que são evidentemente, intensivos de capital. Nesse contexto, as oportunidades de trabalho se tornam cada vez mais escassas, enquanto que a oferta de emprego passa a se concentrar principalmente nos segmentos mais especializados do mercado. Estas transformações criam evidentemente, um cenário de desemprego crônico que se converte num quadro amargo de penúria e privação social para amplos contingentes da população trabalhadora local.

Nesse contexto, muitas vezes emergem ávidas em apresentar soluções mágicas. Os sempre aglomerados campos do discurso político e intelectual estão neste momento repletos de idéias, planos e propostas para resolver os problemas da cidade e encontrar uma saída para a “estagnação econômica”. A bandeira das reformas institucionais e urbanísticas emerge desse cenário, pela qual se promete novos modos de gestão democrática para conduzir os destinos da cidade. Dentre as propostas duas, em particular, fazem parte da agenda do novo governo: (1) a elaboração de um novo plano diretor e de um sistema de planejamento estratégico e, (2) a revisão da legislação do parcelamento uso e ocupação do solo urbano. Ambos os projetos são lançadas e iniciam seu curso em janeiro de 2001, logo após a posse da nova administração.

### **O Processo de Planejamento Estratégico <sup>1</sup>**

Ao assumir o governo, a nova administração municipal busca refletir estas expectativas da população através do discurso da reconstrução. Este discurso incorpora várias idéias: reconstrução da democracia, reconstrução da cidadania, e reconstrução do ambiente físico da cidade. A reconstrução da democracia significa tornar a administração mais transparente e acessível aos extratos mais pobres da população; a reconstrução da cidadania tem por objetivo fomentar a cidadania e a inclusão social, estimulando a participação popular nos processos de decisão da administração municipal e, a reconstrução das estruturas físicas urbanas busca reverter a prioridade do investimento público para as áreas mais carentes da cidade. Ao planejamento é outorgado o papel de “converter” os discursos em ações práticas, e estas devem se materializar

em diretrizes de governo da nova administração. Nestas diretrizes incluem : (1) a implantação de uma nova dinâmica e estrutura administrativa municipal e, (2) a introdução de um novo sistema de planejamento, composto por um novo plano diretor e de planos locais para a cidade.

À Sempla<sup>2</sup>, a agência de planejamento da cidade, é conferido o papel de coordenar o processo de planejamento. A Sempla era uma instituição com larga experiência em planejamento, acumulada ao longo dos últimos trinta anos e de muitas administrações municipais. Sempla foi sempre uma instituição muito ativa na elaboração de planos e políticas para a cidade e durante todos estes anos, muitos esforços foram empreendidos pelos seus técnicos para implementar toda sorte de idéias, propostas, e políticas das quais muitas, evidentemente, terminaram na gaveta. Os técnicos-planejadores da Sempla, tal como os de muitas outras instituições de planejamento, sempre lamentaram a ausência de poder do planejamento e a incapacidade de promover qualquer mudança no cenário urbano através de suas propostas. Para muitos, o dilema de planejamento se originava fora do planejamento, ou mais precisamente, na política que, segundo os planejadores, não é um empreendimento sério ou confiável. Eles argumentavam que as propostas de planejamento nunca chegavam a ser implementadas por “não haver vontade política” – pois os políticos simplesmente não tinham qualquer compromisso com as idéias avançadas através do planejamento. Mas agora, no entanto, eles como tantos outros cidadãos, alimentavam esperanças: esperanças de serem finalmente ouvidos e de desfrutarem de alguma credibilidade com nova e progressista administração municipal. Eles agora tinham razão para alimentar a esperança de que suas análises, planos e propostas pudessem ser levados a sério e que o produto de seu trabalho pudesse enfim fazer alguma diferença para o desenvolvimento da cidade.

Como em qualquer outra instituição de planejamento as imagens que os planejadores têm de planejamento não são assim tão homogêneas ou monolíticas. Elas variam no tempo e no espaço de acordo com a situação e o contexto e incorporam diversos tipos de sonhos, visões de mundo e vieses ideológicos. (Mandelbaum, 2002). Mas na Sempla naquele momento, havia uma visão amplamente compartilhada de que o planejamento era uma tarefa de cunho eminentemente técnico – “seria finalmente o instrumento racional que nunca fora”. “O planejamento deveria, pois cumprir sua missão racionalizadora, tão freqüentemente ignorada ou impedida por políticos desonestos e corruptos”. Em seus sonhos, a missão do planejamento era a de se tornar a força

motriz para conduzir o desenvolvimento da cidade de acordo com os cânones da racionalidade técnica. Neste sonho, o planejamento deveria promover o desenvolvimento físico e social, e garantir a *integração* das políticas públicas em um todo articulado e coordenado de ações estratégicas. O planejamento deveria ainda ser uma instituição de cunho *estratégico*, ao alocar os meios apropriados para alcançar os fins desejados. A idéia de estratégia era cara para os planejadores. Eles nutriam o sonho de levar a cabo, uma ação estratégica global e compreensiva de planejamento de forma a poder controlar a cidade como se esta fosse uma “máquina” complexa e delicada. Neste sonho incluíam conjuntos articulados de planos estratégicos a serem implementados através de políticas integradas e programas de ação concertada e bem coordenados.

Coabitando com tais sonhos, havia também aqueles que haviam sido levantados durante os tempos da campanha eleitoral e que prometiam nutrir a democracia pela via da transparência administrativa, pelo incremento da acessibilidade do cidadão comum à máquina do estado e pela co-participação popular nas decisões do poder público. Muitos planejadores pensavam serem capazes de poder mudar o modo dos administradores tratarem a coisa pública, assim como as maneiras tradicionais de governar levados a cabo no setor público. Enfim, eles sonhavam com uma forma “gestão eficiente e racional” que se tornasse “o instrumento diretor” de um processo científico e calculado de desenvolvimento urbano, no qual se incluiria alguma forma de participação social.

Na verdade estas idéias engendravam um estranho sentimento. O ideal “da melhor solução técnica” derivada de deliberações conduzidas por círculos técnicos fechadas simplesmente não se “encaixava” com aquele da participação e de soluções consensuadas – nem sempre as melhores tecnicamente – que resultavam de processos abertos e democráticos de deliberação. Um desagradável e imprevisto sentimento de embaraço pairava sobre o ar. Um angustiado e silencioso sentimento de perda do real significado de sua tarefa social conduz os planejadores a uma sensação de perplexidade e de conflito tal como estampava as palavras de um planejador: “Parece que trabalhamos com cenários antagônicos onde se busca encaixar peças de um quebra cabeças que não se encaixam”. Como desenvolver soluções técnicas e racionais, e ao mesmo tempo abrir o processo de decisão para a participação de cidadãos leigos sem qualquer referencial

técnico? Na verdade, os discursos da participação popular e da democracia tão fortemente defendidos, se tornam agora um ruído para o processo de planejamento.

Os anos subseqüentes vão demonstrar que os planejadores não conseguirão resolver tal conflito, mas ao contrário irão cultivar um processo de trabalho bastante peculiar de “afirmar o que não faziam e fazer o que não afirmavam”. A estratégia se mostra mais tarde ineficiente em termos técnico-instrumentais e desalentadora para aqueles que acreditavam no planejamento como processo participativo de deliberação coletiva.

Neste momento, o planejamento segue seu curso, pois sua agenda deve ser cumprida nos quatro anos de mandato da atual administração. O pragmatismo da “visão realista” supera qualquer outra discussão, e o planejamento segue por caminhos mais conservadores, isto é, fechado em anéis burocráticos de tomada de decisão. Estes anéis são instalados logo após a posse da administração e logo se tornam os novos instrumentos de deliberação tecnocrática. Estes anéis incorporam técnicos das diversas agências da burocracia municipal, sempre sob a liderança de Sempla. Ao longo dos anos estes anéis vão assumir diversas denominações – comissões, grupos de trabalho, grupos tarefa, comitês que terão como principal função definir a agenda do planejamento. O principal item da agenda é evidentemente a montagem dos novos “objetivos estratégicos” para a cidade em tempos de globalização, e isto implica a revisão das normas que governam o desenvolvimento urbano.

### **O Plano Diretor Estratégico**

A elaboração do plano estratégico é o primeiro passo do processo de planejamento. Como mencionado anteriormente, uma rede de anéis burocráticos, destinada a operar como espaços de consulta técnica caracteriza a elaboração do plano. Várias agências da administração pública municipal e estadual participam das conversações. Uma interminável seqüência de reuniões, discussões técnicas, consultas, análises, avaliações e reavaliações seguem durante os anos de 2001 e 2002, produzindo um impressionante volume de mapas, diagnósticos e documentos internos para discussão. O maior objetivo destes encontros é formular a “agenda do planejamento”, isto é, produzir os recortes que irão definir as questões estratégicas que os tecnocratas consideram ser as mais importantes para o cidadão e as prioridades da cidade. Uma

vez definidas tais questões passam a dominar todo o processo de planejamento, processo que irá dirigir a atenção do cidadão para certos temas enquanto que outros serão cuidadosamente negligenciados.

Apesar de toda sua magnificência o processo “científico” de planejar não é tão racional quanto possa parecer, pois os problemas logo começam a se manifestar. Como em qualquer burocracia, as consultas internas e as confidências intra-institucionais produzem conflitos que evoluem para batalhas entre as agências participantes, cada uma buscando introduzir sua visão de “racionalidade” e de “estratégia” no novo plano. O produto final de tais conversações é uma colcha de retalhos formada por um emaranhado de proposições “estratégicas” provenientes de vários segmentos do setor público e que, se juntavam num documento chamado “Plano”. Apesar destas “inconveniências”, o executivo finalmente sanciona o Plano Diretor através da Lei de número 13.430 de 13 de setembro 2002. O Plano Diretor Estratégico, ou simplesmente PDE, logo se torna uma das “grandes realizações “do cidadão” de São Paulo”. Após tantos anos e de inúmeras tentativas frustradas, “a cidade pode agora se orgulhar de seu novo plano – o plano capaz de colocar São Paulo novamente nos trilhos”.

O fato de que o cidadão comum não tenha tido voz no processo de elaboração do PDE não é uma questão importante para os burocratas, já que a participação popular teria seu lugar, quando da elaboração dos Planos Regionais. Consistente com as prescrições de Sempla, o planejamento deveria ocorrer em várias etapas, das quais o PDE era apenas “parte do processo”. De acordo com Sempla, o planejamento no nível da cidade deveria tratar de questões estruturais e estratégicas e, como tal, essa era uma tarefa para técnicos de reconhecida competência. “Pessoas comuns”, argumentavam os técnicos, “não estariam preparadas para opinar sobre o que seria adequado para a cidade como um todo”, pois “elas não pensam a cidade de forma integral, mas apenas o seu mundo imediato”. Neste caso, a participação popular só poderia ocorrer após o planejamento global da cidade a ser realizado pelos planejadores. As pessoas comuns deveriam esperar a “hora certa” para terem sua voz “acolhida” no processo de planejamento. Apesar dessa argumentação certos setores da sociedade civil são convocados para debater com os técnicos, “os detalhes finais do Plano Estratégico, e estes debates vão ocorrer através das várias audiências

públicas convocadas antes da submissão do texto final do projeto de lei do plano à Câmara de Vereadores”.

A população convocada para os debates fora, no entanto, cuidadosamente selecionada dentre aqueles cidadãos considerados “capazes” de debater as questões estruturais e estratégicas da cidade, e que incluíam: representantes da FIESP, FENABAN, OAB, IAB, Instituto de Engenharia de São Paulo, o SECOVI, SINDUSCON, CREA e, um conjunto de observadores e representantes de universidades e ONGs. Na verdade, estas audiências se estendem em longas discussões, permeadas por duros debates, conflitos, disputas, negociações, acordos velados e ajustes técnicos para acomodar interesses “importantes”.

Neste contexto e sob estas condições, os planejadores buscam ‘reconciliar’ seus sonhos e contornar seus conflitos acerca do planejamento, pois ao estabelecerem a regra da precedência – primeiro a decisões técnicas e racionais e depois a participação – eles podem apresentar orgulhosamente o Plano como um produto da ação democrática. Três aspectos parecem ter sido de vital importância nestes eventos. Primeiro, a estratégia de planejamento que resulta deste experimento, é concebida como processo de cima para baixo, pelo qual a atenção geral do público é dirigida para um conjunto de temas formulados em círculos fechados de deliberação técnica. Não existe participação da população ou algum movimento no sentido de consulta popular sobre as propostas do PDE. As questões do planejamento são postadas e impostas como se fossem as únicas verdades possíveis, a serem aceitas por todos. Se, por acaso, alguma destas questões fosse colocada em questão, procurava-se desqualificar o questionamento com a afirmação de que pessoas leigas, “certamente não poderiam entender os reais problemas da cidade”. Após a introdução dos ‘determinantes estratégicos’ as etapas subsequentes do processo de planejamento se tornam corolários – uma mera especificação ou detalhamento dos mesmos no nível local.

Segundo, a idéia de participação popular para os planejadores não parece clara. Às vezes, ela emerge fazendo referência à participação “do cidadão simples e excluído”, outras vezes, surge como participação de “grupos organizados da sociedade civil”. De fato, uma vez que o planejamento é subdividido em questões estruturais/estratégicas de um lado, e em temas locais do

outro, a participação se torna uma questão da decisão discricionária do planejador acerca de quem participa, onde e quando. Ao convidar seletivamente as pessoas para participarem, os planejadores conduziram o processo a partir de suas próprias opiniões e conveniências (Forester 1989). Pessoas bem informadas, educadas e organizadas ocupando posições de poder e/ou de destaque dentro do sistema<sup>3</sup>, foram evidentemente, consideradas capazes de discutir os aspectos gerais e mais significativos do plano. Das pessoas mais simples, ao contrário, seriam solicitadas opiniões acerca de questões específicas e pontuais quando da realização de reuniões locais. Na verdade, os eventos daqueles anos fizeram transparecer que o tema da participação nunca fora uma questão central na prática de planejamento daqueles planejadores. Ela sempre aparecia como instrumento subsidiário do processo de planejar, um ritual compulsório talvez, que se tornara essencial para emprestar alguma legitimidade a um processo que se dizia ou pretendia democrático.

Terceiro, a racionalidade técnica-instrumental se revela um elemento essencial do processo de planejamento. Para os tecnocratas da Sempla ela tinha precedência sobre qualquer outro processo de deliberação e devia ter como função conduzir a atenção pública para as questões estratégicas do plano diretor – “questões que os planejadores consideravam essenciais”. As reuniões para as quais as pessoas eram convidadas a participar tinham sempre uma agenda previamente definida pelos tecnocratas e, nos casos das assembleias locais, as conversações se restringiam a “tópicos” pré-estabelecidos. Qualquer um podia discutir e debater ‘livremente’, concordar ou discordar, desde que não se afastasse dos tópicos da pauta. A estratégia de primeiro definir a agenda em círculos restritos de decisão, para então abri-la para discussões seletivas com o público, caracteriza a experiência de São Paulo – um processo que reduz a participação para satisfazer a requisitos tecnocráticos, suprime o diálogo em prol de “soluções tecnicamente otimizadas” e manipula a atenção e a boa vontade do cidadão por meio de encontros formais e burocráticos.

## Referências

- BERNSTEIN, R. J. *The Restructuring of Social and Political Theory*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1978.
- CHURCHMAN, C. W. 1968. *The Systems Approach*. New York: Delta. Dowbor, L. Comunidade Inteligente. In *Novos Contornos da Gestão Local*. São Paulo: Instituto Polis.
- FALUDI, A. *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press, 1976.
- FISCHER, F. and J. FORESTER. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durhan: Duke University Press, 1993.
- FORESTER, J. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Planning in Face of Power*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*. Albany: State University of New York Press, 1993.
- FREIRE, P. *Pedagogia do Oprimido*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Educação como Prática de Libertação*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1987.
- FRIEDMANN, J. *Planning in the Public Domain*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.
- HABERMAS, J. *Toward a Rational Society*. Boston: Beacon Press, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Legitimation Crises*. Boston: Beacon Press 1973,.
- \_\_\_\_\_. *The Theory of Communicative Actions, Vol. I: Reason and the Rationalization of Society*. London: Polity Press, 1984.
- HEALEY, P. Planning through debate: The communicative turn in planning theory. In *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, F. Fischer and J. Forester (eds.). Durham and London: Duke University Press, 1993.
- INNES, J. E. and D. E. BOOHER. Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of American Planning Association*, 65 (4): 412-423, 1999.
- LEI n° 13.430 ,(Projeto de Lei n° 290/02, do Executivo) Plano Diretor Estratégico . São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2002.
- MAMDELBAUM, S., Mazza, L., Burchell R. *Explorations in Planning Theory*. New Brunswick, N. J.: Center for Urban Policy Research, 1996.
- MANDELBAUM, S. Open Moral Community. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. A complete general theory of planning is impossible. *Policy Sciences* 11:59-71, 1979.
- MARRIS, P. *Loss and Change*. London: Routledge & Kegan Paul, 1986.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano de Obras e Serviços do Orçamento Participativo*. São Paulo: Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo, PMSP, 2002.
- TORRES, N. R. Planejamento e Participa(ção) Democrática. In *Anais do X Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional*. Belo Horizonte: AMPUR, 2003.
- TORRES, N. R. e F. Flório. Inclusão ou Exclusão Social. A participação da comunidade local no processo de descentralização administrativa de São Paulo. In *Anais do XI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional*. Salvador: AMPUR, 2005.
- SCHON, D. *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books, 1983.

## Notas

---

<sup>1</sup> O texto a seguir apresenta muitas passagens marcadas com aspas. Estas marcas referem a trechos extraídos de discursos, falas e palestras proferidas por vários atores e participantes da experiência de São Paulo. As fontes são principalmente fitas gravadas de entrevistas, reuniões, e material impresso oficial.

<sup>2</sup> SEMPLA é um acrônimo para Secretaria Municipal do Planejamento Urbano – a agência central de planejamento do município.

<sup>3</sup> A palavra *sistema*, neste contexto tem como referência o conceito expresso por J. Habermas em “Reason and the Rationalization of Society”, Boston: Beacon Books, 1984.