

# | 21 | DA CRISE URBANA À CRISE DO PLANEJAMENTO URBANO: QUAL PAPEL PARA OS QUADROS TÉCNICOS DO PLANEJAMENTO URBANO INSTITUCIONALIZADO?

*Samuel Steiner dos Santos*

## **Resumo**

Este artigo insere-se na discussão da nova estrutura democrática assumida pelo planejamento urbano no Brasil: questionando limites, rupturas e continuidades de suas práticas, com especial enfoque na atuação dos técnicos do planejamento institucionalizado (profissionais de formações diversas ligados aos processos de gestão e planejamento urbano situados no interior do aparelho de estado). Com o objetivo de contribuir para o aprofundamento da reflexão, apresentaremos neste artigo uma construção teórica que articula quatro aspectos importantes nesta discussão: 1) breve histórico das transformações inerentes ao domínio técnico do planejamento urbano no Brasil; 2) funções da ideologia tecnocrática fortemente presente no imaginário social; 3) resistências internas dos quadros técnicos à abertura democrática do planejamento urbano; e 4) pistas sobre alternativas de reorganização dos quadros técnicos em contextos participativos.

**Palavras-chave:** planejamento urbano; tecnocracia; democracia; ideologia; técnicos

## **1) Introdução**

A compreensão do planejamento urbano está vinculada ao seu tempo. Suas práticas atuais buscam acompanhar um contexto de profundas transformações ligadas a fatores múltiplos e interdependentes: modos de vida, economia, formas de uso e consumo do espaço modificaram-se, assim como as estruturas institucionais e instâncias políticas. Em um contexto mundial marcado pela globalização, pelo neoliberalismo e pela crise da democracia liberal, assistimos surgir no Brasil, a partir dos anos 1990, uma tentativa de renovação da democracia, através da multiplicação de atores e de instituições que passam a exigir novos canais de interação com o Estado e de acesso aos processos decisórios.

Esta dinâmica institucional de descentralização frente a uma sociedade plural estrutura novos conflitos, sinergias, competências e responsabilidades entre atores públicos e privados. Face às novas ambições abertas, cabe procurar um melhor delineamento das formas pelas quais os diferentes atores envolvidos com as questões urbanas irão mobilizar-se para ultrapassar o discurso pacífico da participação social – muitas vezes vazio de conteúdo – e impulsionar, na realidade concreta, práticas e instrumentos inovadores capazes de dar conta dos valores

progressistas e de justiça social presentes em muitos de seus princípios. Neste ambiente complexo e de difícil controle, as formas tradicionais de planejamento urbano são questionadas e o papel dos técnicos do planejamento urbano é relativizado.

## **2) Entre transformações e permanências**

Durante a maior parte da história recente os técnicos representaram a essência do planejamento urbano institucionalizado no Brasil. Em muitos municípios eles continuam a ser os responsáveis por formular diagnósticos, apontar problemas e encontrar soluções para as chamadas “disfunções da cidade”. Distribuídos entre secretarias de desenvolvimento urbano, obras, diretorias de urbanismo, institutos de planejamento urbano, estes “profissionais do urbano” gozaram, durante muitas décadas, de um prestígio enorme, tanto junto ao corpo político dos municípios, quanto da população.

Mesmo que pouco de suas idéias tenham sido efetivamente colocadas em prática, sua atuação era compreendida como essencial. Para os políticos a garantia de legitimação de suas ações; para parcela importante da população a possibilidade de subverter o caráter desigual das decisões políticas. Ambos os lados utilizavam-se, no entanto, de argumentos semelhantes: a aplicação do conhecimento competente, calcado em neutralidade científica e no mito da decisão racional, seria capaz de dar resposta adequada aos problemas da cidade.

Do urbanismo higienista do começo século, passando pelo urbanismo utópico dos anos 60, as últimas décadas assistiram à imposição de um planejamento urbano regulatório e pragmático ao extremo. Difundido por grande parte do país, esta prática se limitou a impor índices urbanísticos, estabelecer zoneamentos e controlar as ações dos diversos agentes do mercado formal de produção imobiliária.

Seja pelo conteúdo elitista dos planos higienistas; pelo reducionismo e pretensão de universalismo dos planos modernistas; pelo autoritarismo e positivismo pragmático dos planos mais recentes, a visão tecnocrática contida nestes modelos passa a ser compreendida como uma das causas, talvez a principal, da inoperância do planejamento urbano institucionalizado.

Neste percurso, as práticas profissionais ligadas ao planejamento urbano se transformaram e se diversificaram, criando um conjunto heterogêneo e complexo de conhecimentos, de

competências e de “savoir-faire” em relação à compreensão do fenômeno urbano e das formas de intervenção na cidade.

A ação dos técnicos do planejamento neste contexto enfrenta um duplo fenômeno: 1) a modificação das condições de ação pública, com a crise dos quadros tradicionais de ação e o enfraquecimento dos mecanismos clássicos de regulação dos processos urbanos FRIEDBERG (1997); e 2) a redefinição dos papéis e competências dos diversos atores sociais NOVARINA (1997b e 2000), marcada pela consolidação de novas modalidades de organização dos processos decisórios e pelo alargamento das instâncias de interação entre os diversos atores sociais. CHALAS (2003) destaca outras características importantes, como:

- Menor papel diretor e voluntarista dos poderes públicos;
- Perda dos modelos de referência e refluxo das utopias;
- Descompartimentação das competências e construção de novos conceitos transversais, que integram domínios antigamente herméticos;
- Elevação dos conflitos que emanam da vida associativa.

As características singulares do fenômeno urbano brasileiro e de estruturação da sociedade nacional fazem com que a discussão de renovação do planejamento urbano ganhe contornos específicos. A necessidade de lutar contra os processos de segregação, a degradação ambiental, a realidade política marcada por relações viciadas de clientelismo e autoritarismo, têm exigido dos profissionais do planejamento urbano a construção de novas competências profissionais e de novos modos de intervenção, ultrapassando os tradicionais instrumentos e as clivagens entre culturas profissionais. Assistimos a uma recomposição dos meios profissionais que passa não somente pela crise de referenciais teóricos, mas também pelo rápido declínio e perda de legitimidade das formas tradicionais de atuação.

Assim como o contexto político, o grau de abertura dos técnicos de planejamento ao contexto participativo é elemento central. Não é possível caracterizar os profissionais do urbano como um grupo monolítico. A análise da história recente nos conta que no interior dos quadros técnicos das prefeituras existe uma diversidade de comportamentos, que vão desde a resistência explícita, passando pela assimilação acrítica, até a apropriação esclarecida das novas exigências trazidas pelo contexto participativo do planejamento urbano.

Entre transformações e permanências, a atuação dos quadros técnicos confronta-se a inúmeras questões elementares onde as respostas parecem estar menos em modelos teóricos, manuais ou doutrinas e mais na capitalização gradativa de experimentações que carreguem, na essência, a ambição de reagir aos desafios da democratização. Neste sentido o planejamento urbano passa por um momento de inflexão, procurando re-inscrever sua significação enquanto disciplina e enquanto prática profissional, reavaliando suas finalidades sociais e políticas e reconstruindo novas formas de articular um projeto espacial a um projeto de sociedade.

### **3) As bases e as funções da ideologia tecnocrática**

Para compreender melhor a repercussão que o conhecimento técnico galgou no decorrer da história recente do planejamento urbano e de como o discurso tecnocrático mantém-se fortemente enraizado no imaginário político e social é preciso aproximar-se do conceito de ideologia: a ideologia tecnocrática.

Uma das pistas desta aproximação é dada por ROLNIK (1997) ao analisar o papel desempenhado pelos planos diretores na nova estrutura institucional do planejamento urbano. Ela questiona a manutenção deste instrumento como o elemento básico da política urbana brasileira, mesmo tendo demonstrado sua incapacidade de modificar as formas desiguais de estruturação das cidades no decorrer das décadas anteriores. Para a autora, a análise crítica leva a considerar que mais do que regular o desenvolvimento da cidade, os planos diretores têm servido como instrumento de manipulação, onde *“sua ineficácia em regular a produção da cidade é a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural”* ROLNIK (1997:13).

Assim nos aproximamos do conceito de ideologia trazido por ABBAGNANO (2007), que compreende a ideologia como uma crença usada para o controle dos comportamentos da sociedade, entendendo-se o termo crença, em seu significado mais amplo, como *“noção de compromisso da conduta, que pode ter ou não validade objetiva”* (p.532):

Entendido nesse sentido, o conceito de ideologia é puramente formal, uma vez que pode ser vista como ideologia tanto uma crença fundada em elementos objetivos quanto uma crença totalmente infundada, tanto uma crença realizável quanto uma crença irrealizável. O que transforma uma crença em ideologia não é sua validade ou falta de validade, mas unicamente sua capacidade de controlar os comportamentos em determinada situação. (ABBAGNANO, 2007, p. 533)

No campo do planejamento urbano a ideologia funcionou, historicamente, como instrumento de supressão de conflitos. Os instrumentos de planejamento e gestão da cidade, como as legislações urbanísticas, edilícias e, principalmente, os planos diretores, foram sendo revestidos de representações sociais diversas com o intuito de transformar-lhes em ferramentas universalmente aceitas, removendo-lhes o conflito, ambigüidade e subjetividade que são a base do modo coletivo de produzir o espaço urbano.

Para CHAUI (1995), a ideologia é construída a partir do momento em que as diferenças sociais são tornadas elementos naturais e não distorções construídas pela própria sociedade. A ideologia atua ao construir lógicas socialmente aceitas de determinados grupos hegemônicos, criando idéias-imagens que manifestam os interesses desta classe que são transformadas em interesses de todas as classes sociais.

Neste sentido, o estudo dos conteúdos do planejamento urbano institucionalizado revela que ele apresenta forte teor ideológico e elitista em suas intervenções: desde as concepções estéticas/higienistas do início do século; passando pela visão desenvolvimentista das décadas de 50 e 60; pela tecnoburocracia - centralizadora e autoritária - do período militar; pela reafirmação da tecnocracia e dos instrumentos técnicos de gestão dos anos 80 e 90; e culminando no período mais recente, de planejamento estratégico e mercadófilo em que a cidade é concebida como empresa e gerida a partir de ações de marketing e competição.

Para GANS (apud REZENDE, 1982:22), o mais importante desses discursos é o que eles deixam de fora. As estruturas sociais, econômicas e políticas e suas relações, que irão determinar o tipo de uso e ocupação da terra, não são consideradas relevantes. Ignorar o social e o econômico, atendo-se ao físico e deixando-lhe a tarefa de resolver os conflitos, é uma constante dos planos diretores. Ao ignorar o social e econômico, ignoram também a maioria dos conflitos urbanos. Ao ignorá-los, não se obrigam, portanto, a resolvê-los. (REZENDE, 1982:32)

Mas a partir de qual base se edifica a ideologia tecnocrática? A análise do discurso dos diversos atores, entre classe política, técnicos e sociedade civil nos conduzem à compreensão de que o fundamento desta ideologia repousa sobre cinco elementos principais:

1. *A retórica da cientificidade:* para ABBAGNANO (2007, pág. 855) retórica é a arte de persuadir, utilizando-se de instrumentos lingüísticos que são independentes da disponibilidade de provas ou de argumentos que produzam conhecimento real ou convicção racional. Se analisarmos a base do ideário modernista e a forma como se estruturou o planejamento urbano institucionalizado a partir dele, veremos que um dos elementos mais presentes é a utilização da pretensa cientificidade do planejamento urbano como retórica.

Todos os autores das teorias do urbanismo, com exceção de Sitte, reclamam, como Cerdà, um discurso científico. Mas, na quase totalidade dos casos, eles se limitam a afirmar de modo evocatório e sem prova uma cientificidade do urbanismo em geral, e de suas próprias proposições em particular, e a produzir somente os indícios lingüísticos de algo que seria um discurso científico. Nenhuma teoria de urbanismo escapa deste “escorregamento” que, em favor das analogias médicas, e por anexação de valores duais de normal e de patológico, de saúde e de doença, articula um discurso de intenção científica, e às vezes de verdadeiros enunciados científicos, com um conjunto de traços utópicos. (CHOAY, 1985, p. 48)

Tendo o urbanismo como ciência e os profissionais como cientistas, vimos serem transplantadas para o plano urbano os valores da ciência clássica e seus três pilares fundamentais (ordem, separabilidade e lógica). Sob esse princípio prevaleceram as idéias de regularidade, previsão, controle, otimização, tendendo a uma visão reducionista e mecanicista do fenômeno urbano. Vimos também as cidades serem tratadas como “organismos doentes”, onde o diagnóstico adequado e, conseqüentemente, o remédio mais eficaz, seria oferecido pelos “profissionais do urbano”, iluminados por um saber racional e pela aplicação de instrumentos científicos. Por mais que o fenômeno urbano se mostrasse estranho a maior parte destes instrumentos, a retórica da cientificidade se ocupou de convencer os diversos atores de que o futuro das cidades estava em boas mãos. Como poderia o paciente dizer ao médico, afinal, qual remédio tomar?

2. *A retórica da objetividade:* a ciência positivista nos dizia que objetividade é uma das características fundamentais de qualquer teoria que se pretende científica, pois assim ela é capaz de oferecer afirmações inequívocas e universalmente aceitas. Remete-nos, portanto, a idéia de justiça, autenticidade e evidência. A retórica da objetividade significa a noção de que o conhecimento técnico seria capaz de fornecer respostas simples, práticas e precisas para problemas complexos. Com conseqüências nas mais diversas

áreas do conhecimento, esta retórica ganhou grande projeção no domínio do planejamento urbano.

Em toda escolha política, existe uma incerteza associada, cada resposta provoca, antes de tudo, uma questão. Mas em uma sociedade que deseja o risco zero, a dúvida de si é percebida como uma fraqueza e certa incompetência. A dúvida é sinônima de medo e o medo é percebido como irracional. (PANASSIER, 2007, p. 07)

A facilidade e segurança com que muitos técnicos chegavam a soluções pareciam ser um porto seguro frente ao caos da realidade concreta.

3. *A retórica da competência.* No campo do planejamento urbano ela se manifesta, principalmente, através de um discurso que oferece aos profissionais a exclusividade de atuação na gestão e planejamento da cidade. Este monopólio de intervenção passa necessariamente pela dimensão da “capacidade de ação” e por uma autoridade fundada em um suposto conhecimento aprofundado do tema.

A retórica da competência tem por base a divisão entre competentes e incompetentes, o que configura uma clara relação de poder e dominação, onde os que não compartilham deste “conhecimento” são reduzidos à condição de objetos sociais, conforme nos diz CHAUI (1997):

Promotores de conhecimento constroem cada um e todos a se submeterem à linguagem do especialista que detém os segredos da realidade vivida e que, indulgentemente, permite ao não-especialista a ilusão de participar do saber. Esse discurso competente não exige uma submissão qualquer, mas algo profundo e sinistro: exige a interiorização de suas regras, pois aquele que não as interiorizar corre o risco de ver-se a si mesmo como incompetente, anormal, a-social, como detrito e lixo. (CHAUI, 1997, pág. 12)

Esta condição de exclusão e inclusão é reforçada ainda por uma “opacidade” da linguagem tecnocrática. A diversidade de termos e jargões de especialistas funciona antes como uma barreira idiomática, um obstáculo à comunicação ou “*uma complexificação da superfície para esconder a pobreza e a simplicidade das questões de fundo*” (REVEAU, s.d. apud PANASSIER, 2005, pág. 05).

4. *A retórica da neutralidade:* articulada as demais retóricas, a retórica da neutralidade é um dos pilares centrais da ideologia tecnocrática no campo do planejamento urbano. Faz menção a valores como imparcialidade, igualdade, integridade, isonomia, probidade e justiça. É a compreensão de que a atuação dos profissionais do planejamento urbano está

situada fora da esfera política, pois não envolve juízos de valor: procede segundo um método científico, segundo o qual a análise racional não envolve valores sociais. A ação dos profissionais é de analisar a realidade tal qual ela é, oferecendo prescrições e proposições baseadas em elementos puramente factuais.

Qualificar as ações dos profissionais do planejamento urbano como neutras significou colocá-las como um domínio fora do alcance de questionamentos em termos de valores sociais e políticos, atribuindo-lhe um valor virtuoso intrínseco que não existe.

Acreditamos assim que a tecnocracia, no campo do planejamento urbano institucionalizado, tem funcionado em duas frentes, aproximando-se as idéias trazidas por ALTHUSSER (1992): como instrumentos repressivos e como instrumentos ideológicos, pois, de um lado, utiliza-se de ferramentas repressivas para regular as formas de apropriação do espaço urbano e, por outro, revestem-se de ideologia, para escamotear a existência de conflitos e diferenciações sociais no interior da cidade e do aparelho de estado.

Se buscarmos cruzar a existência desta ideologia tecnocrática no planejamento urbano e a forma pelas quais a cidade tem se estruturado no Brasil, perceberemos que antes de proporcionar soluções para as “disfunções da cidade”, as ações dos profissionais e técnicos do planejamento urbano têm servido a determinadas funções, quais sejam:

- *Função ideológica:* a partir das quatro retóricas apresentadas, a tecnocracia preenche uma função ideológica de legitimação de poder. Esta ideologia se apóia sobre um caráter presumidamente exógeno da técnica, do conhecimento competente e da ciência;
- *Função política:* a tecnocracia no campo do planejamento urbano tem contribuído para reproduzir ou modificar - de acordo com determinados interesses - as relações de poder entre os diversos atores, grupos sociais e classes sociais na produção do espaço urbano. Habermas (1985) nos diz que a técnica é, antes de tudo, uma ferramenta de ação do aparelho de estado.
- *Função econômica:* a implantação de infra-estruturas viárias, de comunicação, os equipamentos coletivos e serviços públicos parecem seguir uma lógica clara de mercado e de valorização de eixos específicos da cidade. As formas de controle e regulação, antes



de combater a forma desigual de estruturação da cidade, criam condições que dinamizam a lógica seletiva e desigual do mercado.

Encontramos assim diversos elementos que nos ajudam a compreender o porquê da existência, difusão e perenidade da ideologia tecnocrática no campo do planejamento urbano. A análise das recentes experiências de elaboração de planos diretores nos levam a crer na persistência de uma representação valorizada do “conhecimento competente”, por mais que as bases desta ideologia tecnocrática estejam atravessando uma profunda crise de legitimidade.

#### **4) As resistências e os limites na prática dos técnicos**

Esta crise de legitimidade não é somente externa aos quadros técnicos. Atinge também as bases que fundamentam sua prática profissional. É, portanto, também interna. Muitas das objeções mais fortes à democratização da técnica vêm dos próprios profissionais, que reclamam da interferência de outros atores sociais em um domínio que era, até pouco tempo atrás, exclusivo. Dentre os inúmeros fatores que concorrem para esta resistência interna, apresentaremos a seguir aqueles que nossa pesquisa permitiu verificar.

##### **4.1 Uma resiliência à expropriação de poderes**

No planejamento urbano participativo ocorre uma mudança considerável no fundamento do processo decisório, substituindo os critérios abstratos e acessíveis somente aos especialistas, pela opinião dos cidadãos diretamente envolvidos. Esta nova condição retira dos técnicos seu papel de “esclarecedor”, o que para muitos profissionais significa uma expropriação de poder. Os técnicos geralmente resistem às intervenções externas por que consideram que a inserção de lógicas “profanas” aos processos decisórios acabaria por retirar-lhes o papel de representantes do interesse universal, de garantidores da eficácia e da objetividade, valores entranhados em sua cultura profissional.

##### **4.2 Uma identidade profissional fragmentada**

O estatuto dos profissionais que trabalham com o planejamento e gestão das cidades tem sido, desde o início, precário. Além disto, o planejamento urbano é um domínio formado por uma multiplicidade de campos de atuação, em constante movimento e disputa, o que torna difícil sua definição. Esta dinâmica interna à atividade tem colaborado para que o discurso da participação

seja assimilado e praticado de forma fragmentada e pouco consistente. Se durante muito tempo este domínio só pode sobreviver agarrando-se às ideologias como harmonia social, bem comum e interesse geral - idéias generosas, mas vagas - hoje o enraizamento destas idéias frente a um campo disciplinar complexo e fragmentado, tornou-se um dos elementos importantes de resistência à sua efetiva politização e democratização.

### **4.3 Novas exigências situadas fora do círculo de atividades rotineiras de métodos usuais**

Segundo ABBAGNANO (2007) a experiência é fundamentalmente compreendida como *“participação pessoal em situações repetíveis”* p.406, onde a experiência surge como elemento que fornece à determinada pessoa a capacidade de resolver certos problemas que se repetem. Esta definição coloca a experiência como o resultado de um conhecimento construído a partir do empirismo. Se analisarmos criticamente o contexto atual de abertura democrática do planejamento urbano, veremos que as novas exigências impostas aos profissionais não são compatíveis com a reprodução das velhas formas tecnocráticas de atuação. Somente a construção de novos procedimentos tornará válida sua participação enquanto ator social. Exige-se, portanto, um novo empirismo onde a compreensão de experiência profissional - e a noção de repetição nela contida - perde grande parte do seu sentido. Como construir este novo empirismo torna-se, portanto, a questão fundamental.

#### **Uma formação inadaptada ao novo contexto participativo**

Muitos profissionais continuam sendo formados a partir da reprodução dos valores da ideologia tecnocrática, igualmente enraizada em amplos segmentos do meio acadêmico. As alegorias do arquiteto “chefe-de-orquestra” ou do engenheiro “funcional, cartesiano e metódico” persistem como a base do ideário dos novos técnicos que chegam ao mundo profissional. Em um contexto fragmentado de formações e práticas profissionais, parece evidente que a formação dos futuros técnicos não deve ser o resultado de um modelo único. A complexidade urbana dividida em domínios restritos e incomunicáveis de conhecimento não colabora para a construção de um *savoir-faire* inovador e mais adaptado ao contexto atual.

A fragmentação e a compartimentação do conhecimento em disciplinas não comunicantes o torna inapto a perceber e conceber os problemas fundamentais e globais (...) a isto se combinam as limitações: 1) reducionismo; 2) um binarismo que torna verdadeiro ou falso aquilo que é parcialmente verdadeiro, parcialmente falso, ou ambos de uma vez; 3) da causalidade linear que ignora

processos retroativos; e 4) um maniqueísmo que vê apenas a oposição entre o bem e o mal (...) assim a cegueira resultante destes conhecimentos fragmentados e dispersos, próprios de uma visão unidimensional de todas as coisas, caminham conjuntamente às miragens da sociedade de conhecimento e do pleno emprego da racionalidade. (MORIN, 2011, pag. 145)

Esta exigência de interação, diversificação e democratização demandam a renovação do “savoir-faire” tradicional do planejamento urbano e, também, das instituições encarregadas de formar os futuros profissionais.

#### **4.4 Obsolescência rápida do “savoir-faire”**

O planejamento urbano é um domínio onde as fronteiras estão em constante movimento e onde o conteúdo torna-se muitas vezes impreciso, justamente porque o objeto de ação é extremamente complexo e dinâmico. Esta efemeridade influencia boa parte do campo de atuação dos técnicos: referenciais teóricos, métodos de trabalho, técnicas de ação, instrumentos, quadros institucionais, vínculos políticos, etc. A formação acadêmica inicial ou a experiência adquirida não satisfaz mais plenamente as necessidades da vida profissional dos técnicos do planejamento urbano.

O gráfico abaixo, extraído de GRIMAND (2004), nos dá a noção do conteúdo múltiplo da competência profissional, que se estrutura a partir da contribuição de diferentes tipos e níveis de saberes, que não são apenas teóricos ou operacionais: se situam também na boa compreensão do ambiente institucional, na capacidade de adaptação à contingências, na leitura crítica da cultura interna da profissão, nas formas de estruturação dos sistemas de decisão e de controle político, etc. Assim, a competência profissional vai muito além da capacidade de reprodução de determinada ação ou de domínio dos procedimentos metodológicos. Ela é formada por uma boa dose de saberes tácitos, de conhecimentos que não estão na superfície ou que não são demonstráveis explicitamente, mas que são construídos a partir de um processo complexo e gradual de amadurecimento profissional.

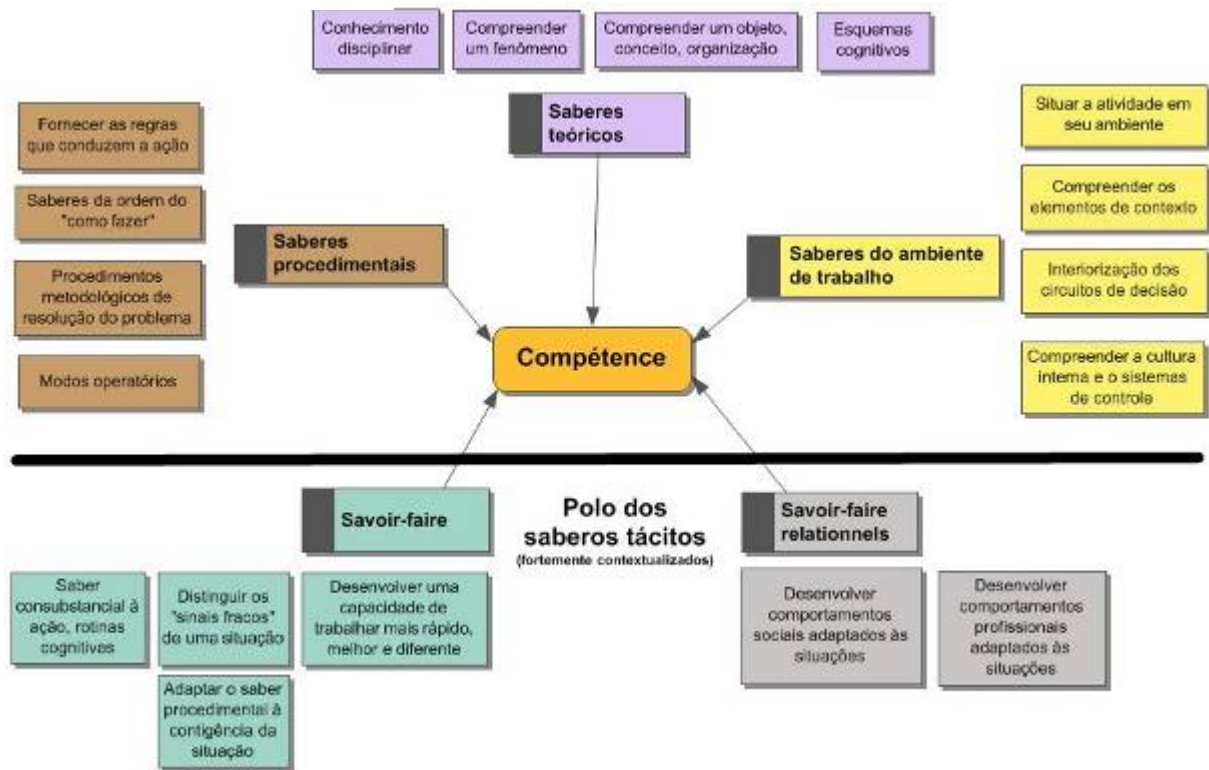


Ilustração 1: A dinâmica da competência e seus polos de saberes formalizados. Extraído e traduzido de GRIMAND (2004, p.18)

A crise do conhecimento, denunciado por MORIN (2011), ocasionou mudanças que alteraram as formas como estas dimensões da competência se articulam. Estas cinco dimensões apresentadas tornam-se menos formais, padronizadas, centralizadas ou rotineiras. A competência profissional não se baseia mais na ilusão de uma autonomia pura e racional a longo termo. A atuação dos quadros técnicos é condicionada por uma rápida obsolescência do conhecimento, o que não quer dizer que todo o conhecimento já estabilizado é inválido. Ele é apenas relativizado frente a uma produção contínua de novas teorias, ferramentas de análise e instrumentos de intervenção. Substitui-se a idéia de competência como capacidade de reprodução e de imitação pela idéia de competência como capacidade de transposição e inovação.

#### 4.5 Falta de autonomia para a prática profissional

Face à uma estrutura institucional pouco aberta a inovações, e a um núcleo central do poder executivo interessado em legitimar suas ações perante os segmentos sociais que lhes dão

suporte, os técnicos passam por uma restrição sistemática ao desenvolvimento de suas atividades.

Existem diferenças importantes entre a lógica que fundamenta a ação dos administrados públicos, da lógica que condiciona a ação dos técnicos: a primeira, mais preocupada com os processos políticos, com a manutenção da governabilidade e a legitimação de suas ações; a segunda, preocupada, geralmente, com as soluções tecnicamente mais viáveis. A atuação dos técnicos, mesmo aqueles mais politizados e progressistas, é amplamente condicionada pela estrutura política e hierárquica de poder de Estado, onde as decisões são tomadas em instâncias superiores mais comprometidas com a lógica dos ciclos eleitorais do que com tempo o necessário para o amadurecimento de processos sociais.

## **5) Algumas pistas para a reestruturação dos quadros técnicos**

Entre transformações, resistências e permanências na atuação dos técnicos do planejamento urbano, é possível compreender porque a tecnocracia passou a ser julgada de forma negativa. Não é necessariamente o conhecimento técnico que é contestado. A principal crítica está no comportamento de diversos atores sociais, principalmente da classe política, altos funcionários e parte do corpo técnico, que se utilizam da ideologia tecnocrática como modo de dissimular relações sociais de dominação.

Esta oposição entre a visão a longo termo da “elite” esclarecida e os impulsos de curta projeção do povo ou de seus representantes é típica do pensamento reacionário de todos os tempos e de todos os países; mas ela ganha, hoje, uma nova forma, com a nobreza do Estado, que constrói a convicção de sua legitimidade nos títulos escolares e na autoridade da ciência, econômica principalmente: para estes governantes do direito divino, não apenas a razão e a modernidade, mas também os movimentos, as transformações, estão do lado dos governantes, ministros, patrões e especialistas; a insensatez e o arcaísmo, a inércia e o conservadorismo estão do lado do povo, dos sindicatos, dos intelectuais críticos. (Pierre BOURDIEU, discurso em Lyon, 1995)

As perguntas que seguem a esta constatação são: é possível fundar outra tecnocracia? É possível conciliar participação pública com autonomia da atuação dos quadros técnicos? Ou, como nos coloca PANASSIER (2007), a tecnocracia e a democracia são duas noções que se opõem?

Embora tenhamos a noção de que a ideologia tecnocrática no campo do planejamento urbano contribuiu - e continua contribuindo - para o empobrecimento das instituições democráticas, acreditamos que é possível projetar o uso da técnica - e da prática profissional - como

instrumento de democratização da sociedade a partir da construção de uma nova racionalidade técnica.

Esta nova racionalidade seria o resultado de uma flexibilização dos sistemas técnicos (métodos, práticas, processos, instrumentos, etc.), tornando-os mais adaptados às necessidades e demandas sociais. Ultrapassando a visão autoritária e determinista, esta reconstrução da prática profissional se ramificaria em diversas direções, onde cada experiência, antes de procurar respostas absolutas, construiria sua legitimidade ao longo do processo. Frente à rápida obsolescência do “savoir-faire” profissional e da falta de referenciais claros de atuação, as práticas profissionais no campo do planejamento urbano deveriam conter, necessariamente, uma boa dose de experimentação coletiva.

O expert, quando não está submetido à defesa da tecnocracia (por ideologia ou por interesse) não é mais do que um especialista um pouco menos ignorante que outros, mas cada vez menos capaz de conhecer esta verdade que é exigida dele. Ele é apenas o sábio de uma ignorância compartilhada. É tempo de inventar novas práticas, em particular para tentar remediar as carências da democracia representativa. (TESTART, 2006, sem página)

Mas quais são as possíveis bases desta nova racionalidade? Julgamos que elas passam, necessariamente por oito aspectos essenciais:

- *A atuação dos quadros técnicos a serviço dos habitantes* possibilitando que a leitura “técnica” da cidade ofereça condições para o livre desenvolvimento de controvérsias. A técnica não deve procurar a fazer a melhor escolha, mas de colaborar uma decisão esclarecida no plano político. Esta condição passa pela estruturação de uma dimensão pedagógica dos métodos, técnicas e instrumentos do planejamento urbano e do combate ao conjunto de dialetos e jargões de especialistas que se transformou o planejamento urbano.
- *Uma prática profissional que reconheça a existência de contra-expertises* situadas fora da estrutura institucional onde a leitura da realidade urbana e a formação de uma “expertise” sobre a gestão e o planejamento da cidade seja o resultado de uma obra coletiva e não individual.

A relação fundamental da expertise como um “conhecimento competente” é questionada a partir do momento em que as racionalidades “competentes” e “profanas” são consideradas igualmente legítimas em um processo de expertise. As fronteiras da expertise tornam-se cada vez mais indefinidas com as questões

de coletivização e de democratização, e as questões de pluralismo e de transparência. (CADIOU, 2006, p. 122).

Esta contra-expertise representa um elemento importante para balancear as lógicas políticas, burocráticas e financeiras que direcionam as ações do poder público;

- ***Uma atuação transparente dos técnicos do planejamento urbano*** onde os procedimentos, instrumentos e formas de atuação dos profissionais sejam verificáveis e controláveis. Assim os quadros técnicos, ao tratar determinado tema deixam claras suas limitações e a forma parcial como compreendem os fatos; assumem também as incertezas “técnicas” que permeiam sua atuação enquanto profissional;
- ***Independência dos quadros técnicos*** não somente em relação aos interesses econômicos dos diversos atores sociais, mas também - e principalmente - em relação aos interesses políticos presentes na estrutura institucional na qual eles estão inscritos. Esta independência, nos moldes do que foi colocado em prática na cidade de Montreal - Canadá, através do “*Office de Consultation Publique de Montréal – OCPM*”<sup>1</sup> pode garantir uma atuação profissional menos condicionada, capaz de refletir objetivamente as preocupações e interesses dos diversos atores relacionados ao desenvolvimento da cidade;
- ***Garantia de sistematização e livre difusão das informações pelos quadros técnicos*** onde o acesso à informação mantida pelo Estado possa ser compreendida, efetivamente, como um direito fundamental da população. A prática profissional dos técnicos deve assumir a premissa de que a informação sob a guarda o Estado é um bem público. É a compreensão de que o poder e as relações de dominação social estão diretamente ligadas ao acesso desigual à informação. A difusão desta informação pode significar a inserção de novas lógicas aos processos decisórios;
- ***Uma formação contínua dos quadros técnicos*** a partir da constatação de que o momento atual do planejamento urbano exige uma constante adaptação aos novos instrumentos (políticos, informacionais, geomáticos, etc.), além do domínio dos novos métodos, regulamentos, ferramentas de análise e projeto que surgem com o passar do tempo. É imperioso que as diversas instituições ofereçam condições para uma formação contínua e

---

<sup>1</sup> Para maiores informações sobre o OCPM, consultar: [www.ocpm.qc.ca](http://www.ocpm.qc.ca)

a promoção da cooperação entre meios acadêmicos e profissionais, como forma a possibilitar uma construção transversal e crítica de conhecimentos, conjugando aspectos teóricos e práticos de cada profissão.

- *Planejamento urbano enquanto disciplina operacional, mas também campo de pesquisa e de experimentação*, buscando assim desenvolver o espectro de culturas profissionais não somente a partir da aplicação de novos quadros teóricos, mas também - e principalmente -, através da capitalização gradual de experiências inovadoras que ofereçam alternativas de tratamento das questões urbanas a partir de uma dimensão espacial sensível;
- *Formação dos quadros técnicos que possibilitem uma compreensão mais articulada, sistemática e complexa das questões urbanas*. No centro desta questão esta o meio acadêmico, que reforça a fragmentação e compartimentação do conhecimento, reproduzindo uma lógica de competitividade. Assim torna-se capital a criação de condições de um maior intercâmbio disciplinar a fim de que os futuros profissionais possam construir uma forma de atuação baseada na interação e complementaridade entre diferentes especialidades.

## **6) Considerações finais**

Para o conjunto da sociedade, a tecnocracia representa a generalização de um tipo de racionalidade instrumental “neutra”. Ela supõe a existência de imperativos técnicos que se bastam para dirigir a sociedade como um sistema. No campo do planejamento urbano, a prática profissional baseada em premissas tecnocráticas tornou-se instrumento ideológico e de manipulação política.

A politização do planejamento urbano é uma resposta a esta prática. Ela rejeita a idéia de que um critério puramente racional é suficiente para explicar o sucesso de certas ações e a falha de outras. A passagem da compreensão tecnocrática à politizada não se dá sem dificuldades. Entre permanências e rupturas, resistências e assimilações, negações e afirmações, a abertura democrática do planejamento urbano significa aos quadros técnicos uma profunda transformação, que abrange de forma ampla e irrestrita todas as dimensões de sua prática profissional.



Se a resistência à politização do planejamento urbano está presente no interior dos quadros técnicos, ela também está enraizada em diversas outras esferas e instituições: centros de formação e pesquisa, conselhos profissionais, sindicatos, setores econômicos, e, principalmente, no aparelho de estado.

A transposição de um modelo de planejamento urbano a outro envolve aspectos amplos, onde a assimilação acrítica da participação social é insuficiente. A superação da compreensão tecnocrática passa necessariamente pela transformação da estrutura institucional, das lógicas que fundamentam a ação política, das instituições responsáveis pela formação e qualificação dos quadros técnicos, pela apropriação cidadã das instituições democráticas, pela abertura dos quadros técnicos a novos valores, à estruturação de condições para a capitalização gradual de experiências pioneiras, pela democratização do acesso à informação, entre outros.

Como conduzir processos participativos e decisórios, aliando a expertise técnica às contribuições dos grupos sociais diversos - que se mobilizam e produzem uma pluralidade de argumentos e de tensões muitas vezes contraditórias - é, a nosso ver, a questão fundamental a ser respondida pelos técnicos do planejamento, não através de teorias e modelos abstratos, mas através da experimentação empírica inovadora.

## 7) Referências bibliográficas

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 5. Edição revisada e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 1210p

ALTHUSSER, Louis; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. *Aparelhos ideológicos de Estado: notas sobre aparelhos ideológicos de Estado*. 7. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1992. 127p.

CADIOU, Stéphane. *Savoirs et action publique : un mariage de raison ?* La doc. Française. Horizons stratégiques. 2006/1, pp. 112-124.

CHALAS, Yves. *L'Urbanisme comme pensée pratique : pensée faible et débat public*. IN: Les Annales de la recherche urbaine. N. 80-81.1998, pp.205-214.

\_\_\_\_\_, *L'invention de la ville*, Éditions Anthropos/Economica, 2000, 199 p. Réédition en 2003.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Convite a filosofia*. 5. ed. São Paulo: Atica, 1995. 440p.

\_\_\_\_\_. *O discurso competente*. In: Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. 7ed. São Paulo: Cortez, 1997. (P.3-13)

- CHOAY, Françoise. *A Regra e o Modelo*. Editora Perspectiva, São Paulo, 1985.
- FRIEDBERG, E. *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris, Editions du Seuil, 1997.
- HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública :investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 397p.
- HARVEY, David. *Condição pos-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 12. ed. São Paulo: Loyola, 2003. 349p.
- GRIMAND, Amaury. *L'évaluation des compétences: paradoxes et faux semblants*. Annales du Congrès AGRH, Montréal, 2004.
- MORIN, Edgar. *La voie : pour l'avenir de l'humanité*. Paris : Fayard 2011
- NOVARINA, Gilles. *Les réseaux de politiques urbaines. Concurrences et coopérations entre acteurs*, in GODARD F. (sous la direction de), *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir*. Paris, Descartes et Cie, (coll. Les urbanités), 1997, pp. 213-254.
- \_\_\_\_\_. *Conduite et négociation du projet d'urbanisme*, in SODERSTROM O., COGATO LANZA E., LAWRENCE R.J., BARBEY G. *L'usage du projet*, Editions Payot Lausanne, 2000, pp. 51-64.
- PANASSIER, Catherine. *Technocratie et démocratie : deux notions qui s'opposent ?* Révue Millénaire. Lyon, Juin 2007.
- PROST, R. *Les nouvelles dynamiques entre La maîtrise d'ouvrage et La maîtrise d'œuvre*, in Terrin J-J (dir.), *Maitres d'ouvrage, maître d'œuvre et entreprises. De nouveaux enjeux pour les pratiques de projets*. Paris, Editions Eyrolles, 2005, pp. 33-47.
- REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997. 242 p.
- TESTART, Jacques. *Sciences citoyennes : enjeu essentiel de la démocratie*. Diverses cités, mensuel alternatif d'opinion, mai 2006.
- TRÉPOS, Jean-Yves. *L'expertise comme équipement politique de la société civile*. Questions de communication, 2002/2, pp. 7-18.

### **Comunicações**

- BOURDIEU, Pierre. *Discurso aos trabalhadores ferroviários em greve na Estação de Lyon*. 12 dezembro de 1995.