

Planejamento numa sociedade em rede. Práticas de planejamento colaborativo no Brasil

Planning in the network society.
Collaborative practices of planning in Brazil

Nilton Ricoy Torres

Resumo

Este trabalho aborda o planejamento como um pleito participativo onde todos os argumentos são discutidos através do debate democrático. Nessa formulação, o planejamento não é um cálculo estratégico, mas um diálogo interativo no qual os participantes constroem o consenso a partir do entendimento e da colaboração. O estudo analisa as experiências de movimentos sociais, planejadores e cidadãos diante de impasses e conflitos e, como estes, agindo de forma dialógica e cooperativa lidam com situações complexas para resolver problemas onde os poderes instituídos fracassaram. O trabalho discute a emergência das redes informais de planejamento e identifica seu papel no contexto da prática de planejamento brasileiro. Avalia-se em que medida estas redes indicam a emergência de um novo modo de governança urbana em gestação no século XXI?

Palavras-chave: participação; redes; planejamento; colaboração; governança.

Abstract

This work deals with planning a democratic enterprise in which all arguments are freely discussed through a genuine debate. In this formulation, planning is not a strategic calculation, but rather a collaborative dialogue where people seek to build consensus within a collaborative and learning scenario. The research focuses on the experience of social movements, citizens and planners, facing conflicts. Acting collaboratively, these agents seek to solve distressful problems in contexts where public intervention is absent or failed. The research highlights how the working of a network of agents operating informally and collaboratively can counteract power, by providing information, counter information and technical capacity. It identifies the emergence of "planning networks" and their roles in the context of Brazilian planning practice. Would these "webs" be an emerging mode of urban governance in the twenty-first century?

Keywords: participation; networks; planning; collaboration; governance.

A emergência de um novo planejamento

Este trabalho aborda o que aqui se define como o despertar de um novo modo de fazer o planejamento caracterizado pela expansão e a multiplicação de práticas de organização, mobilização e interação social, empreendidas através da iniciativa informal de uma diversidade de agentes. Estas práticas emergem da ação pontual de uma extensa rede de novos atores sociais: indivíduos, grupos ou organizações sem vinculações políticas, institucionais ou corporativas que se articulam de forma não sistêmica a movimentos da população para a resolução de problemas reais e imediatos. Estas formas de ação em rede emergem muitas vezes do vácuo deixado pela ausência do Estado e tornam um contraponto às práticas formais de planejamento.

Nas práticas do planejamento formal não são infrequentes situações em que as políticas de planejamento desenvolvidas através dos canais institucionais tradicionais do Estado apresentam problemas com relação à transparência dos procedimentos técnicos e burocráticos utilizados na sua elaboração e/ou com relação à eficiência dos processos utilizados na sua implantação. No primeiro caso, interesses dominantes e com acessos privilegiados às esferas de decisão buscam manipular informações e recursos tendo em vista beneficiar interesses específicos. No segundo caso, não são inco-muns os custos elevados e a morosidade associada aos processos de implantação das políticas públicas. Até mesmo nas experiências mais democráticas vinculadas a procedimentos participativos de planejamento – como nos casos

das políticas sociais ou de habitação recentes, levadas a cabo sob a iniciativa e tutela institucional do poder público – é frequente observar resultados tímidos, aquém do esperado, muitas vezes com pouca eficácia para alterar o quadro de desenvolvimento caótico e desigual das cidades.

As redes informais de planejamento – formadas por setores sociais organizados da sociedade civil – constituem uma resposta a essa realidade. Resultam, em geral, de situações marcadas pela ausência sistemática do Estado, pela descrença na capacidade de ação das estruturas institucionais do poder público e pela persistência de realidades caracterizadas pela existência de privacidades e carências crônicas.

Em geral, esta articulação em rede ocorre junto e a partir da mobilização da população local e tende a se desfazer rapidamente ao completar o ciclo da ação e ao atingir os objetivos propostos. Esta forma de mobilização, ou rede, pode se entendida como estruturas temporárias, não formais, sem vínculos institucionais, onde os membros se mobilizam em torno de ações concretas tendo em vista lograr a resolução de um problema específico. Não há uma diretriz ou uma política prévia formulada externamente ao contexto da ação, mas ao contrário, o plano de intervenção é construído ao longo do processo de planejamento pelos atuais participantes no próprio lócus da ação. O motor de toda empreitada é a necessidade de agregar capacidade (valor, poder, conhecimento e informação) ao processo de ação com o objetivo de alcançar a meta desejada.

O presente trabalho avalia essas formas de interação social, focalizando em particular a informalidade e a diversidade de suas conexões,

os processos colaborativos de sua operação e os resultados obtidos tanto ao nível da substância do planejamento quanto do processo de planejar. O argumento central do texto é que essas formas de interação subvertem os modos tradicionais de fazer planejamento ao inserir práticas de participação colaborativa capazes de substituir a ação do Estado e obter resultados em situações adversas e de conflito onde a ação pública é omissa ou fracassou. O aparecimento desses novos movimentos sociais sugere a emergência de um modo de governança pelo qual as atuais instituições de planejamento que integram a estrutura formal do Estado se tornam apenas mais um participante na articulação cooperativa de agentes sociais para a formulação e implementação de ações concretas sobre o território urbano (Innes e Booherr, 2003).

O texto busca avaliar e responder em que medida e sob que circunstâncias estas formas de ação/articulação da sociedade civil estaria a indicar o surgimento de novas formas de organização institucional adaptadas às novas circunstâncias da sociedade pós-industrial do século XXI. A hipótese de trabalho deste ensaio é que as instituições modernas da sociedade industrial já não seriam mais capazes de organizar a produção social e governar as relações sociais no contexto do mundo contemporâneo. Tal contexto, como afirmam vários autores (Castells, 1996; Giddens, 1990; Tourraine, 1999), apresenta uma realidade caracterizada pela complexidade das relações humanas, pela rapidez das transformações culturais e tecnológicas e pela globalização dos mercados de produção e consumo. Esses fatores estariam, pois, a favorecer o surgimento de novas formas de relações sociais caracterizadas por modos diferentes de

lidar com o tempo e com o espaço, o que, por sua vez, implicaria o aparecimento de novas circunstâncias, perspectivas e necessidades sociais.

Em resumo, a realidade contemporânea se caracterizaria pela mudança contínua, instigada por fluxos intensos e cada vez mais rápidos de transformação das estruturas tecnológicas e produtivas da sociedade impondo por esse processo mudanças profundas e a recomposição contínua de todo tecido social. As instituições da sociedade civil, forjadas nos parâmetros da racionalidade técnica e do positivismo universalista, não estariam mais aptas para organizar e muito menos para governar os conflitos gerados pelas as novas relações sociais e, por isso, sofrendo endêmicas crises de eficiência e legitimidade (Habermas, 1973). Essa nova realidade estaria, por um lado, propiciando o despertar de novas práticas de ação e fazer social, incitando desse modo o surgimento de um novo tecido institucional a elas vinculado e, por outro, inibindo a capacidade de ação e provocando a obsolescência das instituições constituídas do mundo moderno.

O texto

Este texto analisa dois tipos de experimentos relacionados com a ação participativa no planejamento. O primeiro aborda a experiência de planejamento levada a cabo na cidade de São Paulo quando da elaboração do Plano Diretor Estratégico. A experiência foi uma tentativa de implementar um novo processo de consulta democrática através de ampla participação do cidadão nos processos deliberativos

de planejamento. O experimento apresenta diversas dificuldades de ordem prática, provoca desapontamento e significativa decepção entre os participantes e acaba por não representar uma alternativa de inclusão social para os que vivem à margem da sociedade. O segundo tipo de experiência participativa aborda um conjunto de atividades independentes e desconexas de grupos e movimentos sociais que se organizam em torno de ações concretas dirigidas à resolução de situações emergenciais ou de carência iminente. Esses experimentos envolvem a participação informal e a integração entre os grupos alvo e meio da ação. São processos similares às experiências de pesquisa-ação-participativa onde a prática social se resume na construção do diálogo-ação. Esta prática – permeada sempre pela comunicação franca e aberta – envolve mútua aprendizagem e trocas de recursos, experiências e informação entre os participantes com o objetivo precípua de superação do problema concreto ou alteração/transformação da realidade objeto da ação.

Para evidenciar esses fenômenos, o texto aborda um conjunto de experimentos que se produziram em diversos municípios do Brasil, pela ação de movimentos sociais em parceria ou não com o poder público. Tais experiências apontam para a capacidade e o poder de ação de tais empreendimentos participativos não apenas pela habilidade de produzir soluções para os problemas situados (resultantes substantivas), mas também para incitar o *aprendizado*, a *conscientização*, a *emancipação*, e o *"empoderamento"* dos grupos envolvidos (resultantes processuais), grupos estes formados não apenas pelos *marginalizados*, *excluídos* ou *descartados* da vida, mas também

pelos incluídos que participam dos processos de *co-labor-ação* participativa (Freire, 1978).

O presente texto é dividido em três partes. Na primeira abordam-se os pressupostos epistemológicos que sustentam as diversas formas ou concepções de planejamento. Esses pressupostos são discutidos pela contraposição de duas concepções de razão. A primeira refere-se à razão técnico-científica aqui abordada sob o termo instrumental e a segunda à razão simbólico-comunicativa entendida como razão prática. Sugere-se que a partir de cada concepção de razão se desenvolvem diferentes visões acerca da origem e finalidade do planejamento, que tendem a se apresentar, pelo menos no nível teórico, como mutuamente excludentes. Argumenta-se pela superação dessa dicotomia por meio da adoção de uma epistemologia que incorpore no mesmo arcabouço metodológico toda forma de conhecimento produzida pela razão, onde estarão incluídos todos aqueles gerados pela análise empírica da realidade como aqueles derivados da avaliação hermenêutica dos processos intersubjetivos comandados pelo diálogo (Yanov, 1995).

Na segunda parte avalia-se o caso de São Paulo. Essa experiência se caracteriza pela utilização deliberada do planejamento estratégico-instrumental fundamentado em concepções técnico-científicas de racionalidade e pela tentativa de incorporar a esta formulação instâncias da racionalidade comunicativa através da participação popular e de práticas de deliberação coletiva.

Na terceira parte, abordam-se casos da mobilização de grupos e/ou movimentos sociais em torno de situações concretas. O texto analisa as formas de ação e de mobilização utilizadas nessas práticas e os impactos criados

pelos mesmos para efetiva transformação da realidade. Avalia-se a natureza dessas novas formas de *práxis* social e especula-se em que medida essas experiências podem significar a emergência de novas instituições de governança¹ urbana.

Razão por instrumento ou por comunicação?

Este trabalho se desenvolve avaliando os argumentos que sustentam duas concepções de racionalidade: a racionalidade técnica-instrumental e a simbólico-comunicativa. A primeira tem por base cálculos técnico-rationais e a segunda o diálogo. A racionalidade instrumental aposta no controle social e utiliza instrumentos técnicos e científicos para exercê-lo. Já a racionalidade simbólica busca o entendimento pela via da comunicação e do diálogo. Cada concepção envolve uma visão de mundo, um modo de questionamento e uma maneira de agir sobre a realidade (Bernstein, 1978; Habermas, 1970). exprimir

Na primeira concepção, questões de valor ou significado estão ausentes do processo de racionalização. As verdades são introduzidas antes da formulação do problema com o objetivo precípua de deixá-lo isento e livre de ambiguidades ou dupla significação. Questões tais como quem racionaliza, quem se beneficia deles e de quem são os problemas versados não são objeto do processo racionalização. Racionalidade é vista como politicamente neutra e isenta de valor. O único compromisso é com a “melhor solução” – a proposta racional que

se obtém através do uso “eficiente” da ferramenta “adequada”.

A razão instrumental utiliza o enfoque “meios-fins” como uma forma de ação racional. Se os fins são *a priori* dados, o problema se resume em encontrar os meios mais “apropriados” para atingi-los. Se “apropriado” implicar, por exemplo, eficiência de custos – custos menores para obtenção do mesmo benefício – qualquer ação se justifica, desde que aquilo que for considerado custo seja minimizado e o que for definido como benefício, maximizado. Nessa formulação de racionalidade, valores morais, normas justas ou premissas éticas para a seleção dos fins e dos meios estão fora de questão. Meios e fins (mesmos que não isentos de valor) se justificariam por si próprios. Na verdade, por detrás de proposições “isentas”, “neutras” e “rationais”, produzidas por sofisticados modelos técnico-instrumentais, se escondem interesses e formulações morais de grupos específicos (Schön, 1983).

A racionalidade simbólica entende que uma ação racional sensível não se desenvolve a partir de uma ferramenta ou técnica de explicação, mas da nossa capacidade de interação, de fala e de entendimento mútuo. Enquanto atores sociais, nós interagimos, aprendemos e ensinamos mutuamente, e isso pressupõe a mobilização de atenção, modelagem da percepção, alteração de convicções, promoção de entendimentos, produção de crenças e criação de expectativas. Essas interações sociais são constituídas de atos comunicativos que, numa relação comunicativa qualquer, nos permite fazer afirmações contextuais e substantivas (Habermas, 1984). Ao agir de forma comunicativa, as pessoas utilizam atos da fala que

tornam a comunicação possível e que emergem nas relações sociais cotidianas de argumentar, sugerir, prometer, explicar, questionar, endossar, alertar, aconselhar e notificar que são proferidas sempre em contextos sociais, históricos e institucionais particulares (Forester, 1993). Para que haja um entendimento mútuo no processo da comunicação, as pessoas devem se certificar de que podem compreender, acreditar, confiar e concordar com o que é dito pelo interlocutor.

Habermas (1984) afirma que tais ações comunicativas nunca são uma garantia de sucesso, pois resultam sempre do desempenho prático e contingente. No entanto, ele sustenta que é somente através da interação comunicativa que um mundo racional pode emergir. Isso pressupõe um diálogo livre onde o único objetivo é obter o entendimento e garantir que a comunicação não coercitiva progrida. Diálogo, aqui, pressupõe uma arena situada de ações comunicativas, onde qualquer afirmação prática proferida por qualquer ator possa se testada, criticada e rejeitada pelos outros. É exatamente isto que faz da ação comunicativa uma ação social contingentemente racional (Bernstein, 1978).

Nesse modelo, questões normativas ou valores não são assumidos ou formulados *a priori*, mas são partes essenciais e constitutivas do próprio processo de racionalização. Racionalidade, como um processo comunicativo e prático de agir, tem como foco questões tais como quem age, no interesse de quem, em que contexto, fazendo que tipo de escolhas, e em que condições e limitações, sujeitos a quais regras e normas (Forester, 1989).

De acordo com o conceito da razão comunicativa, fatos e contextos não falam por si mesmos, mas são interpretados. O ator racional

é uma pessoa situada e vinculada ao seu mundo social, histórico e cultural. Por isso a racionalidade será sempre situada e, só poderá ser derivada de um contexto particular, isto é, de um tempo e espaço específicos. De acordo com Habermas (1984) soluções racionais para problemas que as pessoas confrontam não podem ser genéricas, absolutas ou universais, como se as pessoas fossem seres mecânicos e homogêneos. Pelo contrário, proposições racionais são aquelas que fazem sentido para as pessoas e por isso mesmo carregam o potencial para resolver e mudar situações não desejadas. Uma proposta de mudança só faz sentido se as pessoas assim o desejam e estão cientes da mesma (Freire, 1987). Racionalidade é, fundamentalmente, um processo de mútuo entendimento entre seres ativos e conscientes. Por isso ela é sempre dependente de um contexto social e cultural específico e vinculada a um momento histórico particular.

Em resumo, a segunda concepção de racionalidade tem por base a interação social e política que se desenvolve no cotidiano e a comunicação prática voltada para dar sentido à realidade, que dela resulta. Essa racionalidade prática lida com os valores simbólicos e com as questões morais de uma determinada situação e lugar. Em lugar de variáveis ou cálculos instrumentais, a razão simbólica se desenvolve através da interpretação do discurso e dos significados imanentes do contexto. Racionalidade prático-simbólica não existe em abstrato, fora do lugar ou do tempo, mas vincula-se a pessoas em lugares específicos, com antecedentes históricos e culturais definidos. Não há verdades universais, princípios gerais ou leis transcendentais, mas apenas verdades contingentes, situadas, históricas e que

afloram do entendimento fundamentado no diálogo, na razão prática e no compartilhar de significações – uma realização daqueles que participaram coletivamente dessa construção. O conhecimento científico – fruto de análises técnicas e pesquisas empíricas – é sempre bem-vindo ao mundo dos discursos, mas não de forma acrítica, como se fosse a única e definitiva palavra, mas como mais um discurso que incorpora uma importante dimensão da realidade à nossa reflexão (Habermas, 1984; Forester, 1989; Freire 1978). Nessa visão, *razão* é sempre produto do debate, do diálogo aberto e da reflexão crítica de pessoas livres e conscientes; enquanto que *racionalização* define-se como o processo muitas vezes agnóstico, mas também colaborativo de deliberação coletiva, pelo qual se constrói um sentido comum às coisas que são relevantes para o grupo (Healey, 1993; Hillier, 2003).

A seguir, aborda-se a experiência de planejamento participativo na cidade de São Paulo, onde a elaboração do Plano Diretor Estratégico da cidade apresentou diversos desafios operacionais e de comunicação durante o processo de implementação e que resultaram em inúmeras dificuldades para a legitimação do mesmo. A experiência não correspondeu às expectativas e acabou por não representar uma alternativa real para aqueles tradicionalmente excluídos na sociedade. A experiência demonstrou que, na prática, o processo de planejamento não foi realmente de participação aberta e democrática, uma vez que muitas das decisões consideradas estratégicas foram tomadas em gabinete, *a priori* ao debate com a população, em circunstâncias estranhas e alheias ao processo participativo.

Planejamento, poder e participação concedida

O planejamento estratégico de São Paulo tem origem no discurso, no discurso da participação democrática, da transparência e da inclusão social. Esses são os elementos básicos da retórica do governo popular que assume a tarefa de elaborar um plano diretor de acordo com os moldes estabelecidos pelo recém-aprovado Estatuto da Cidade. No entanto, a ideia de *estratégia* que vigora por detrás da concepção dominante de planejamento pressupõe a busca racional dos fins desejados pela via do cálculo estratégico e pela formulação dos meios e encaminhamentos adequados para alcançá-los. Nessa ideia de estratégia não estão evidentemente incluídos os significados do que seja adequado ou desejado, nem a definição sobre quem calcula ou escolhe os meios e nem sobre quem decide acerca do que é desejado. Na verdade, os pressupostos de tal planejamento não comportam tal discussão, visto que já estariam (ideologicamente) incorporados aos mesmos, as premissas estratégicas (racionais) do que é adequado e/ou desejado. Tampouco é necessário cogitar-se da possibilidade de ampliar envolvimento no processo de decisão, visto ser este entendido como matéria própria das elites detentoras das diversas formas de poder, aí incluídas o poder do conhecimento e da racionalização técnica, capazes de justificar, pela via do instrumental científico, as decisões racionais.

Na verdade, a elaboração do Plano Estratégico de São Paulo tem início em círculos fechados de consultas técnicas internas

às instituições públicas. Diversas agências municipais e estaduais de planejamento participam das conversações. Uma interminável série de encontros, reuniões, discussões, consultas, avaliações, reavaliações têm lugar durante os anos de 2001 e 2002, resultando num impressionante volume de trabalhos e documentos confidenciais para discussão interna. A tarefa em pauta é a formulação da agenda de planejamento, isto é, o recorte daquelas questões que os tecnocratas acreditam serem os problemas dos cidadãos e os temas fundamentais da cidade. A etapa seguinte é dirigida ao debate das questões selecionadas pela burocracia, questões que direcionam a atenção das pessoas para temas específicos, enquanto que outros são cuidadosamente negligenciados ou considerados apenas como não estratégicos. Apesar dessas inconveniências, o executivo promulga, em 13 de setembro de 2002, o plano diretor de São Paulo sob a Lei 13.430. O Plano Diretor Estratégico, como vem a ser conhecido mais tarde, torna-se, no discurso das autoridades municipais, uma das grandes realizações do povo de São Paulo. Após anos de frustradas tentativas, os cidadãos desfrutam de um novo plano – “o plano capaz de colocar São Paulo de novo nos trilhos”. Os técnicos da Sempla – Secretaria Municipal de Planejamento do Município de São Paulo, assim como os tecnocratas de outras agências participantes, congratulam-se mutuamente, orgulhosos de seu trabalho – o processo de elaboração do plano mostra-se “um real exercício de cidadania, onde todos puderam contribuir e debater livremente”.

O fato de os cidadãos de São Paulo não terem tido voz no processo de elaboração do Plano não é uma questão importante para os planejadores da Sempla, pois a população teria

sua chance de participar no nível local quando da elaboração dos chamados Planos Regionais. De acordo com as prescrições da Sempla, o planejamento deveria ocorrer em várias etapas, das quais o Plano Estratégico era apenas parte de um processo mais amplo (Villaça, 2005). Como o planejamento abordado no Plano Diretor tratava apenas de questões estratégicas e estruturais, que com implicações para a cidade por inteiro, “não era conveniente ampliar a discussão”, até porque “tal empreitada requer conhecimento especializado”. Tal argumentação procurava assim justificar a elaboração do Plano Diretor como processo confinado a técnicos e especialistas. Pessoas comuns argumentava-se, “não estariam preparadas para discutir o que é ou não adequado para cidade como um todo”. “Elas nunca pensam a cidade na sua integridade, pois se preocupam apenas com seu mundo imediato”.

A lógica ou o modelo de “razão” por traz de toda empreitada era o de propiciar (ou permitir) a participação do cidadão após o planejamento da cidade pelos planejadores. Assim, pela retórica oficial, o cidadão comum teria que esperar sua “hora e vez” de participar. Mesmo assim, os técnicos da Prefeitura sustentam que, concluído o plano em suas instâncias técnicas, as “pessoas” seriam chamadas a participar nas audiências públicas a serem instaladas antes da submissão do texto final à Câmara Municipal. Dessa forma, os planejadores reconciliam os sonhos de um processo “racional” de planejamento, ao fazerem o jogo da precedência – após decisões técnicas vinculadas às estratégias da racionalidade instrumental (poder?), permite-se a participação. Com o confinamento da participação da população às instâncias inferiores

do processo – após a definição das diretrizes estratégicas de planejamento –, busca-se legitimar o Plano e exibir suas propostas como um empreendimento democrático

Três aspectos são vitais nesses eventos. Primeiro, a estratégia de planejamento que emerge desse experimento é concebida como um processo de cima para baixo, pelo qual a atenção do grande público é dirigida para um conjunto de temas formulados em *círculos* fechados de deliberação técnica. Inexiste a participação cidadã e não se contempla a possibilidade de formular consultas ao público em geral. Os temas do planejamento são colocados (ou impostos?) como se fossem as únicas “verdades”, críveis e plausíveis a serem aceitas pela população. Oposição ou descrença, em relação às diretrizes propostas pelo Plano Diretor é tratada, pelos técnicos da administração, como desconhecimento ou ignorância do grande público: certamente é porque “leigos” não podem entender os “verdadeiros” problemas por detrás da vida da cidade. Após o estabelecimento das diretrizes estratégicas, os passos seguintes se tornam apenas corolário – uma mera especificação de encaminhamentos no nível local.

Segundo, a ideia da participação popular na concepção dos planejadores aparece muitas vezes de forma ambígua: a participação, às vezes, surge como participação do cidadão comum, outras vezes como participação de grupos organizados/instituições da sociedade civil. Como nessa visão o planejamento se subdivide em temas estratégico-estruturais de um lado e em questões locais de outro, a participação se

torna uma questão de decisão discricionária. Ao convidar seletivamente pessoas para participar, os planejadores arbitraram o processo de participação em conformidade com suas conveniências (Forester, 1989). Na verdade, a participação nunca constituiu um elemento central das práticas daquele experimento, mas um instrumento subsidiário do processo de planejamento, quiçá um ritual necessário, compulsório, essencial para emprestar alguma legitimidade ao processo que se pretendia democrático.

Terceiro, a racionalidade técnica-instrumental se revela essencial para os tecnocratas do planejamento. Ela “deve” ter precedência sobre qualquer outro processo de deliberação e por isso deve sempre “dirigir a atenção” do público para “o que importa” – as questões fundamentais. As audiências para as quais a população é convidada seguem sempre uma agenda previamente definida, sendo que nos casos das reuniões locais as discussões são sempre restritas a tópicos pré-selecionados. Qualquer pessoa pode discutir e debater democraticamente, concordar ou discordar, mas sempre circunscrito aos temas da “agenda”. A estratégia de primeiro definir a agenda/diretrizes em círculos fechados para abri-los depois à participação caracteriza o experimento de São Paulo – um processo que reduz a participação para atender às demandas dominantes, suprime o diálogo para instituir opções relacionadas ao “tecnicamente adequado” e manipula e dirige a atenção do público em assembleias burocráticas ou reuniões ritualistas.

Experimentos informais de planejamento participativo: redes de colaboração

Planejamento colaborativo

O planejamento colaborativo não é apenas mais um método para resolver problemas em situações de conflito ou de inépcia dos sistemas tradicionais de planejamento, mas um modo de criar relações e de compartilhar conhecimentos entre os participantes com o objetivo de criar capacidade para confrontar a situações problemáticas. Tais conhecimentos incluem conhecimentos especializados, conhecimentos das necessidades do outro, conhecimento das capacidades e das dinâmicas dos problemas na sociedade. O planejamento colaborativo é apenas um modo de confrontar os problemas através de formas criativas e adaptativas de conduzir a ação em direção a objetivos comuns em uma era de informação e rápida transformação.

Colaboração envolve, sobretudo, o diálogo entre participantes. Em situações de disputas onde interesses conflitantes estão em jogo, o diálogo é essencial para a busca da solução comum e compartilhada. O diálogo que se estabelece em cenários que envolvem a colaboração não pode ser apenas um processo formal e ritualista de interação. É através do diálogo franco que as pessoas expressam suas necessidades e seus sentimentos, ao invés de encobri-los em posições fechadas e excludentes. No diálogo, o representante de um grupo deve ter legitimidade para falar em nome de seus membros e deve expor seu ponto de vista com sinceridade, de forma compreensível e verdadeira

(Habermas 1984). O diálogo em um processo de mútua colaboração é na verdade o primeiro passo da ação (Freire, 1978).

Colaboração envolve também diversidade e interdependência entre os participantes. Na verdade todos os atores sociais interessados devem ter acesso ao processo de negociação e ter a liberdade para expressar seus interesses de forma livre e democrática. Essa perspectiva faz das redes de planejamento arenas de diversidade onde diferentes visões e interesses conflitantes são discutidos e avaliados. A diversidade é uma condição necessária para os processos de interação em rede na medida em que ela propicia a criatividade na busca de soluções que atendam aos interesses em jogo. Colaboração implica também a interdependência entre os participantes, uma vez que a participação coletiva tendo em vista a criação de cenários que atendam aos interesses diversos, muitas vezes, só se viabiliza pela ação integrada e colaborativa de todos envolvidos. Enfim, a construção das soluções para os problemas comuns muitas vezes é inatingível de forma particular, isto é, pela ação individual, pois muitas vezes a saída para o problema de um interessado envolve muitas vezes a resolução conjunta dos problemas interdependentes dos outros participantes.

Nos processos informais de colaboração, os participantes, além de desenvolverem um entendimento acerca de suas interdependências, tendem também a construir um relacionamento de reciprocidade. Através dessa forma de relacionamento, os participantes aprendem que em seu próprio benefício devem não apenas trabalhar em conjunto com os outros, mas também oferecer algo aos outros já que os

outros possuem algo a lhe oferecer. A descoberta da reciprocidade mútua é uma das principais características das experiências de participação em redes de colaboração. É pela cooperação recíproca que se incrementa o capital social e a capacidade do grupo em desenvolver ações/soluções capazes de superar desafios muitas vezes inatingíveis através das políticas formais de planejamento.

Uma característica fundamental dos processos interativos desenvolvidos através das redes de colaboração é o aprendizado que permite o crescimento mútuo dos participantes. Na verdade, a percepção de diferentes mundos e realidades e o aprendizado acerca das circunstâncias que envolvem o problema real confrontado tornam-se o fator preponderante que une e fortalece as relações entre os participantes. O processo de aprender em redes de interação colaborativa não é uma experiência individual, mas é, acima de tudo, um exercício de aprendizado coletivo, pelo qual os participantes aprendem não apenas ao ouvirem ou indagarem acerca das questões em pauta, mas também ao interagirem entre si para construir uma percepção plausível sobre a situação que os envolve. Nesse processo, informações são incluídas, alternativas são avaliadas, cenários futuros imaginados, sempre através da contribuição de cada um adicionando-se paulatinamente peças ao quebra-cabeça. Nesse processo, os participantes aprendem não apenas pelo que os outros dizem, mas também acerca de seu próprio papel no processo.

O processo colaborativo aprender envolve também tomar consciência das relações que obstruem a efetiva resolução de entraves ou dificuldades impostos pelas relações ideo-

lógicas de dominação. O processo participativo colaborativo de ação em rede tende a problematizar contextos e as condições que são construídas ideologicamente como naturais da realidade. Por esse processo, o participante questiona as condições e busca as soluções para problemas intratáveis fora do campo da dominação ideológica, iniciando dessa forma o processo de conscientização-ação voltado para a libertação e emancipação dos participantes (Freire, 1978)

Colaboração, por isso mesmo, implica construção de dimensões que permitam a capacidade de criar soluções. Muitas das experiências do trabalho cooperativo demonstram, como veremos nos exemplos da próxima seção, a capacidade de criar e inventar soluções inovadoras por parte do grupo. Liberar a capacidade criativa é uma tarefa que o grupo se impõe muitas vezes pela necessidade de dar respostas consistentes para situações aflitivas iminentes. A inovação não significa apenas ideias criativas para um problema específico, mas, muitas vezes, representam novas ideias que se transformam em novas práticas e por vezes em novas formas de instituição. Estas inovações, dificilmente, emergem do trabalho técnico-burocrático produzido através das instituições formais do planejamento, mas se tornam possíveis unicamente através do capital social que se produz através da participação e colaboração dos vários atores. O aprendizado através da "problematização" do objeto da ação, em geral, propicia formas criativas de pensar e modos inovadores de levar a cabo ações transformadoras.

A característica peculiar das experiências de colaboração em rede é a capacidade de se

adaptar e incorporar situações complexas aos processos de busca de solução para problemas adversos. Na verdade, a própria existência do conflito e de atitudes agonísticas por parte dos participantes é que propicia o processo de entendimento e de construção de caminhos comuns. A cooperação não é necessariamente uma atitude natural dos processos de interação em rede, no entanto, o pressuposto de que a posição de uma parte possa ser exposta envolve necessariamente a contrapartida de exposição da posição contrária, o que acaba por implicar um *modus vivendi* pelo qual os participantes aprendem que viver juntos apesar de diferentes e a construir uma realidade onde os valores de cada grupo são preservados e respeitados dentro de um espaço comunal compartilhado.

Redes de planejamento colaborativo

Esta seção discorre sobre experimentos de planejamento nos quais a participação tem origem em relações diferentes daquelas que foram abordadas na exposição da experiência de Planejamento de São Paulo e cujos resultados produzem efeitos práticos mais construtivos e consequentes. Nesses experimentos, a participação não é um processo que se inicia fora do contexto da ação, de cima para baixo, empreendido por instituições formais vinculadas a alguma instância de poder (público ou privado), mas pelo contrário, tem origem no mundo da vida, nos problemas reais, em situações concretas e nos contextos da vida cotidiana. A participação nesses experimentos não é uma formalidade a ser cumprida, mas

uma interação, uma experiência de troca entre os participantes tendo em vista dar continuidade à resolução da questão em pauta. Ela é, em geral, levada a cabo através de uma rede diversificada de agentes, rede essa formada, em geral, pela população interessada, por grupos de ação local e por movimentos sociais empenhados em trabalhar em colaboração tendo por objetivo a transformação do objeto da ação: a realidade em foco. Os objetos da ação são quase sempre os problemas reais confrontados pelas pessoas em situações específicas.

Os casos a seguir enfocam os modos de articulação desses grupos. Essas articulações nunca são pré-definidas, mas, ao contrário, vão se constituindo ao longo do processo. Essas articulações envolvem conexões entre os agentes externos ao contexto e entre estes e a comunidade por meio de debates e ações que visam a construção dos meios para confrontar os problemas vividos pela população. Tais grupos, em geral, não possuem vínculos políticos, institucionais ou corporativos, não contam com qualquer suporte material ou financeiro, mas os constroem como parte do processo de busca da solução para os problemas reais e tangíveis confrontados pela comunidade. A peculiaridade dessas experiências é o trabalho coletivo, informal e colaborativo realizado pelos participantes, que se articulam em redes de cooperação para agregar valor aos esforços mútuos. A característica recorrente do processo de colaboração em rede é a presença eventual do poder público como um coadjuvante do processo colaborativo.

A história da administração local no Brasil é, em grande medida, uma história

conservadora. Na maioria dos casos, as instituições locais apenas serviram aos interesses das elites locais. Na verdade, essas elites criaram as instituições e modelaram os procedimentos administrativos de forma a produzirem efeitos que promovessem apenas os interesses daqueles grupos, em geral em detrimento da maioria da população. Só recentemente, sob o impacto de governos populares e democráticos e de práticas de inclusão social e participação, esta realidade começa a mudar. As primeiras experiências inovadoras de Lages e de Boa Esperança nos anos setenta indicam a emergência de novos atores sociais articulados em torno de organizações populares locais tais como associações de bairro, organizações de trabalhadores rurais, movimentos sociais de defesa do direito à terra, à habitação e dos direitos humanos. Essas primeiras experiências associativas e suas práticas participativas abrem o caminho para novos experimentos e, um importante processo de aprendizado social segue ao longo dos anos recentes. Esses eventos provocam mudanças radicais na relação entre o poder público e a sociedade, mudanças que indicam, por um lado, um poder crescente de mobilização e pressão da sociedade civil sobre os poderes civis instituídos e, por outro, uma capacidade de organização e de articulação da sociedade civil para assumir e empreender ações em contextos ou situações onde o poder público é omissivo ou fracassa. Essa nova realidade permite sugerir, como arguem alguns analistas (Innes e Booher, 2003), que a gestão futura dos problemas urbanos passa pela construção de uma nova cultura política, que envolveria necessariamente o estabelecimento e a montagem de novas relações entre as instituições de representação pública e o cidadão.

Nessa linha de reflexão, várias questões de ordem ontológica e deontológica se colocam. Em que direções estes experimentos e transformações sociais apontam? Que tipo de inovação eles produzem? Qual o projeto político ou utopia por detrás da ação desses grupos sociais? Milton Santos argumenta que as inovações por si mesmas não explicam nada, da mesma forma que não indicam a direção do processo. É importante ter a consciência de que processos democráticos de deliberação podem encobrir seus significados. Em muitos casos, eles podem ajudar a construir novos espaços públicos e novos modos de lidar com os problemas à mão, mas podem também, no entanto, servir outros interesses. Na verdade, interesses dominantes podem capturá-los e usá-los para iludir, cooptar e controlar o processo democrático. Na verdade, tais processos podem até se tornar um instrumento de manipulação de sonhos e de esperanças e agir para desarticular qualquer possibilidade de uma ação social genuína.

Os casos a seguir analisados têm como referência experimentos já ocorridos ou ainda em andamento relacionados a aspectos da vida municipal ou urbana em diversas regiões brasileiras. Os experimentos que aqui abordamos têm lugar nas diversas esferas do sistema de governança tradicional-conservador (federal, estadual, municipal) e envolvem a participação de várias formas de associação popular articuladas de diferentes maneiras e em diferentes circunstâncias. Em geral, tais experimentos aparecem com mais frequência fora das instituições formais, mas podem também partir de iniciativas onde as instituições formais de governança não participam de forma pró-ativa, mas como outro membro da rede de ação colaborativa.

A próxima seção descreve algumas experiências de planejamento participativo. Estas experiências diferem em escopo, objetivo e resultado daquelas abordadas no início deste trabalho. Elas não têm origem em algum programa ou política governamental elaborada a partir de instituições formais de governança, mas em um sem-número de pequenas iniciativas informais e desprezíveis que são levadas a cabo por comunidades locais que buscam a solução de problemas concretos e reais. Uma das características dessas experiências é o trabalho participativo envolvendo a colaboração entre os participantes ao longo de todo processo de interação. Nessas redes, os agentes se interagem colaborativamente, trocam informações, tomam decisões e empreendem ações sem requerer qualquer regulação formal ou intermediação burocrática por parte da autoridade instituída.

O segundo traço dessa forma de participação é o diálogo democrático enraizado no processo de construção (de baixo para cima) de agendas e de mecanismos de ação. Nada é pré-concebido, assumido ou imposto; ao contrário, é discutido, avaliado, entendido e acordado coletivamente. A terceira característica desse tipo de ação é a capacidade de inovação e superação dos agentes na formulação e produção de meios para obtenção dos fins propostos. De fato, as decisões dentro do processo participativo não são fruto do pensamento homogêneo e de conceitos universais, mas da colaboração que exige um diálogo autêntico entre os diferentes participantes, para construção de soluções extraídas do consenso que se produz na diversidade de opiniões, de visões e de interesses dos participantes.

Experimentos informais de ação participativa local²

Experimento de Hulha Negra

Hulha Negra é uma pequena comunidade situada no estado de Rio Grande do Sul, onde uma importante experiência de trabalho colaborativo tem lugar. Dois Conselhos Municipais operam separadamente sobre duas questões que afligem a comunidade local: a baixa qualidade da merenda escolar e a depressão da economia do município. O Conselho de Desenvolvimento Econômico busca alternativas para a economia local. A cidade, que tem sua economia com base na agropecuária, era antes fornecedora de produtos agrícolas para uma indústria de laticínios local. Ao mudar-se do município, a indústria deixa os produtores rurais sem alternativa para comercializar a produção local e a economia do município entra em depressão. O Conselho de Educação busca melhorar a merenda escolar, considerada inadequada e por isso uma das razões do baixo desempenho dos alunos nas escolas do município. Alguns produtores rurais participavam de ambos os Conselhos: de um lado buscando solução para a merenda de seus filhos e, de outro, alternativas para a economia local. O Conselho de Economia inicialmente pensa que a única solução para reativar a economia e melhorar a renda local é aumentar venda dos produtos locais fora do município. Descobrem mais tarde que a Prefeitura usa os recursos municipais para comprar a merenda escolar de fornecedores localizados fora do município. Através do diálogo e da colaboração entre a população, os dois conselhos e a Prefeitura, mudanças foram introduzidas

nas políticas da administração municipal: os produtores rurais organizaram uma cooperativa e começaram a fornecer as merendas para as escolas municipais. Esta prática permite, por um lado, que os recursos públicos permaneçam no próprio município e estimule a economia local e, por outro, melhorias consideráveis são introduzidas na qualidade da merenda escolar.

Programa Horta Comunitária

Em 1995, a cidade de São Bernardo do Campo, no estado de São Paulo, inicia um programa chamado Horta Comunitária, com o objetivo de elevar a qualidade da alimentação consumida pela população de baixa renda. O programa é apoiado por diversos agentes colaboradores: a administração local, a associação dos ex-alunos da Universidade Metodista de São Bernardo, empresas locais, cidadãos interessados e a população alvo. Além de mitigar o problema de alimentação da população pobre, o programa busca aumentar a renda familiar dessa população, pois cada família participante deve trabalhar em colaboração com as outras no programa. A administração local e as empresas privadas fornecem a terra para o cultivo das hortas; a população-alvo (de baixa-renda) trabalha a terra sob a supervisão de um professor da Universidade, enquanto a Associação dos Ex-Alunos fornece o suporte técnico e legal assim como o gerenciamento de todo o projeto.

Inicialmente, todos os membros discutem como distribuir a terra entre os participantes, como preparar a terra para o cultivo e como realizar o trabalho de colheita. Uma vez cultivada a terra, novas reuniões são feitas para decidir sobre como compartilhar a safra e quais

seriam os novos participantes do programa no plantio da safra seguinte. Após a colheita e distribuição da produção, o excedente é vendido e distribuído entre os participantes. Durante todo o processo, a Associação dos ex-alunos, em conexão com a Universidade, promove programas de educação para a os membros da rede de colaboração.

Ao longo de sua implementação, o programa Hortas Comunitárias atinge vários objetivos e seu sucesso corre por todo país. Um dos principais objetivos alcançados pelo programa é sua habilidade de envolver diretamente a população objeto da ação. Além de contribuir para reduzir os problemas relacionados com a alimentação da população de baixa renda e criar alternativas para elevar a renda dessas famílias pelo trabalho direto dos participantes, o programa contribui para elevar a autoestima daquela população e para o aprendizado de sua capacidade de ação social.

Este é um programa de colaboração social relativamente barato. A administração municipal ganha por aliviar a pobreza no município, as empresas privadas ganham ao melhorar sua imagem na cidade, a Universidade e a Associação de Ex-alunos ganham ao fornecerem uma oportunidade aos estudantes e ex-alunos da Universidade de aplicarem seus conhecimentos e ganha enfim, a população carente ao melhorar sua alimentação e elevar sua renda. Este é um notável exemplo de uma rede de participação. Não há líderes nem liderança, apenas a vontade de agir em colaboração por parte dos vários agentes. Cada um faz uso das informações e recursos de que dispõe e juntos, em cooperação, realizam uma ação simples e localizada, provavelmente impossível de ser realizada pelos participantes separadamente.

O experimento de Monsenhor Tabosa

Monsenhor Tabosa é um pequeno município do estado do Ceará, uma região reconhecida por ser pobre do país. Por iniciativa da população local, tem início o Programa Arco-Iris, para melhoria da qualidade de ensino local. Trata-se de uma interessante rede de colaboração entre a prefeitura local, o Conselho de Segurança do Bairro Nossa Senhora de Fátima (uma associação de moradores local) e a Fundação Abrinq. O principal objetivo do programa é melhorar a qualidade da educação dos estudantes do ciclo primário. Após várias discussões entre os participantes, fica decidido que o programa deveria melhorar a capacitação do professor a fim de elevar a qualidade do ensino e incrementar o desempenho escolar dos alunos. Cursos de reciclagem pedagógica em diversos tópicos (arte, história, ética, cidadania, etc.) são implementados com o objetivo de persuadir o professor a revisar suas velhas práticas educacionais. Os principais custos do programa são assumidos pela Abrinq e a prefeitura arca com os custos de viagem e alimentação. Alguns anos mais tarde, a municipalidade de Monsenhor Tabosa apresenta uma dramática mudança no padrão da educação municipal e uma notável transformação no desempenho escolar das crianças, como demonstrado pela redução dos índices de reprovação e evasão escolar.

Essa experiência de participação colaborativa apresenta importantes aspectos. Primeiro, o processo começa em uma pequena cidade, longe dos grandes centros urbanos e de informação. Segundo, a iniciativa tem início fora das estruturas do governo formal, mas na ação de uma comunidade local na busca

de soluções para uma situação considerada aflitiva. Terceiro, a comunidade foi capaz de construir importantes conexões não apenas com as instituições locais, mas também com organizações em nível nacional. A articulação desses grupos em torno da questão posta pela comunidade (e não vice-versa) promoveu a necessidade de entendimento entre os participantes, tornado possível pelo diálogo franco e pela vontade de cooperar. É evidente que o produto dessa ação social não se resume apenas à resolução do problema imediato, mas na criação de contextos e repertórios, no âmbito das comunidades envolvidas, para ações mais sólidas e decisivas no futuro.

Novas instituições de planejamento

Estas formas de planejamento e de ação pública vêm se tornando cada vez mais comuns e têm se estendido por vários setores da administração pública no Brasil, o que nos faz acreditar que elas possam ser o embrião das novas instituições de governança urbana. Essas novas formas de ação possuem em comum certas características determinantes: (1) elas apresentam uma forma de ação que envolve o trabalho coletivo e a cooperação (co-labor-ação) entre os participantes, (2) elas envolvem atores com diferentes habilidades e com diferentes interesses, (3) elas são em grande medida autossuficientes e autogeridas, e finalmente (4) elas são sempre moldadas e construídas em função de cada contexto particular, ou seja, o *lócus* da ação. Essas formas de planejamento utilizam apenas a capacidade de seus participantes e

buscam sempre tirar proveito da força existente no próprio contexto da ação. Esses processos são autônomos, informais e não dependem do poder público, mas possuem extrema habilidade para articular e envolver as instituições formais de tomada de decisão.

A independência dessas novas instituições *vis-à-vis* as instituições convencionais do Estado significa que a implementação de políticas públicas é sempre problemática. No caso de Hulha Negra, os participantes organizados em Conselhos Municipais foram capazes de construir uma nova política de desenvolvimento e para a melhoria da merenda escolar e, na sequência, influenciar as decisões dos órgãos municipais. Embora alguns integrantes dos conselhos também fossem membros da prefeitura local, os participantes mantiveram sempre uma autonomia em relação ao poder local e foram capazes de desenvolver uma proposta que o poder público foi incapaz de conceber por si só. Toda ação foi possível porque os participantes puderam aprender entre si e perceber as oportunidades existentes no contexto da ação.

Esses experimentos demonstram que a relação entre os processos informais de colaboração em rede e as estruturas tradicionais de planejamento deverá continuar existindo no futuro próximo, mas para que as novas formas participativas se consolidem será necessária uma mudança mais profunda nas práticas do planejamento tradicional. A institucionalização das práticas de colaboração deverá, por um lado, envolver a racionalização dos atuais procedimentos burocráticos para eliminar ineficiências e possibilitar mais desenvolvimento da ação do estado e, por outro, promover a descentralização do poder com a consequente redução das estruturas e níveis hierárquicos.

Em lugar de procedimentos burocratizados, reativos e inflexíveis, as novas instituições serão de ação pró-ativas e deverão ter a capacidade para se adaptar a novas situações através da criatividade e da inovação. Esse novo contexto será constituído por interações permanentes entre os participantes e estas interações se desenvolverão através de relações horizontais e de poucas relações hierárquicas, enquanto que as medidas de desempenho não deverão ser mais estabelecidas com base em padrões, mas em termos de resultados efetivamente obtidos.

As novas estruturas institucionais deverão aceitar a mudança e a evolução como processos normais. Deverão premiar a experimentação e as novas ideias e considerar a possibilidade de soluções que explorem caminhos alternativos e produzam resultados de longo prazo. Estas novas instituições deverão entender que os processos coletivos de decisão existem em contextos complexos, incertos e controversos e por isso devem promover o desenvolvimento de uma inteligência coletiva, compartilhada e adaptativa que tenha a capacidade de confrontar e conviver com as imprevisibilidades e as contínuas mutações da realidade.

O mais importante de todas essas constatações é que, apesar de todos os obstáculos, as práticas de ação colaborativa têm se tornado cada vez mais recorrentes e se expandido por várias instâncias e contextos do planejamento. Apesar de coexistirem de forma problemática com outras formas de fazer o planejamento, um novo tipo de instituição parece emergir dessas práticas.

Elas se apresentam de várias formas e características, mas têm em comum a quebra do modelo hierárquico e a eliminação das rotinas

e dos padrões burocráticos. Diferentemente das instituições convencionais, elas se manifestam através de práticas que buscam sempre a troca e a interação, o aprendizado e a adaptação, a criatividade e a cooperação (Healey, 2003). Para se poder perceber a emergência desse fenômeno como uma instituição emergente no mundo contemporâneo, é necessário, antes de tudo, desenvolver uma nova mentalidade/entendimento acerca do significado de instituição, diferente daquele que tradicionalmente identifica instituição com estruturas hierarquizadas e organizações sólidas e inflexíveis. Ao contrário, as novas instituições de planejamento não se parecem a “aparelhos” mecânicos ou a “organismos” do corpo humano, mas se assemelham mais com a constituição de uma “nuvem” composta por uma grande quantidade de moléculas de água condensadas no ar, coexistindo para um fim precípua, sempre em processo de formação, mas em contínua transformação de sua forma e posição.

Observações finais

A história das lutas sociais no Brasil é uma história de lutas pela cidadania e pela justiça social que se resumem na busca da democratização da esfera pública. No caso do planejamento, essa democratização passa pelo aces-

so às arenas e aos processos de deliberação coletiva. Por esta razão, os movimentos e as associações da sociedade civil organizada já levam incorporadas a sua *práxis*, uma forte capacidade de união, de compartilhamento e de colaboração; uma história de organização em redes de solidariedade para a comunhão de ações e o fortalecimento mútuo (Freire, 1978). Esses movimentos são portadores de uma nova ética social: a ética do respeito, da fraternidade, da justiça e da liberdade – uma ética que busca a igualdade de oportunidades num mundo de diversidades e diferenças.

Essas experiências de ação social participativa não aparecem em qualquer lugar. Elas são produto de conjunturas específicas, de atores políticos reais e da ação tangível de grupos sociais internos e externos ao contexto da ação. Muitas vezes, as experiências resultam de ações informais, isoladas; outras vezes, podem ser vistas como parte de um movimento maior de transformação das instituições da sociedade civil. Em grande parte dos casos, a própria decadência das forças políticas e das instituições de governança conservadoras, incapazes de construir um pacto político, abre o caminho para novos discursos e para a emergência de novos atores políticos. Nesses contextos, novos agentes sociais emergem como atores políticos constituindo movimentos e práticas que irão semear novas formas de regulação social e política.

Nilton Ricoy Torres

Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais; mestre e doutor em planejamento urbano pela University of Pennsylvania; doutor em arquitetura pela Universidad Politécnica Madrid. Professor-doutor do Departamento de Tecnologia da Arquitetura e Urbanismo, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (São Paulo, Brasil).
nrortorres@usp.br

Notas

- (1) A palavra “governança” neste texto exprime: os processos *pelos quais as sociedades e os grupos sociais dentro delas se articulam para administrar seus interesses coletivos* (Healey, 2003).
- (2) Cf. Dowbor, 2002.

Referências

- BERNSTEIN, R. J. (1978). *The restructuring of social and political theory*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- BRAND, R. e GAFFIKIN, F. (2007). Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning Theory*. Londres, v. 6 n. 2, pp. 282 - 313.
- CASTELLS, M. (1996). *Rise of network society*. Berkeley, University of California Press.
- _____. (1999). *O poder da identidade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CARDOSO, F. H. (1979). “On the characterization of authoritarian regimes in Latin America”. In: COLLIER, D. (ed.). *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- DOWBOR, L. (2002). “Comunidade inteligente”. In: SPINK, P; BAVA, S. C. e PAULICS, V. (orgs.). *Novos contornos da gestão local*. São Paulo, Instituto Pólis.
- FALUDI, A. (1976). *Planning Theory*. Oxford, Pergamon Press.
- FISCHER, F. (1991). *Technocracy and politics of expertise*. Newbury Park, Ca., Sage.
- FISCHER, F. e FORESTER, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durhan, Duke University Press.
- FORESTER, J. (1989). *Planning in face of power*. Berkeley e Los Angeles, University of California Press.
- _____. (1993). *Critical theory, public policy & planning practice*. Albany, State University of New York Press.
- _____. (1999). *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- FREIRE, P. (1978). *Pedagogia do oprimido*. São Paulo, Paz e Terra.
- _____. (1987). *Educação como prática de libertação*. São Paulo, Paz e Terra.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the public domain*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- GIDDENS, A. (1990). *As consequências da modernidade*. São Paulo, Editora da Unesp.

- HABERMAS, J. (1970). *Toward a rational society*. Boston, Beacon Press.
- _____ (1973). *Legitimation crises*. Boston, Beacon Press.
- _____ (1984). *The theory of communicative action*, v. 1. London, Polity Press.
- HEALEY, P. (1993). "Planning through debate: the communicative turn in planning theory". In: FISCHER, F e FORESTER, J. (eds.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, Duke University Press.
- _____ (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*. Londres, v. 2, n. 2, pp. 101-123.
- HILLIER, J. (2003). "Agon'izing over consensus: why habermasian ideals cannot be real". *Planning Theory*. Londres, v. 2, n. 1, pp. 37-59.
- INNES, J. E. e BOOHER, D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning. *Journal of American Planning Association*. Chicago, v. 65, n. 4, pp. 412-423.
- _____ (2003). "Collaborative dialogue as a policy making strategy". In: MAARTEN A. H. e WAGENAAR, H. (eds.). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LEI nº 13.430 (Projeto de Lei nº 290/02, do Executivo) Plano Diretor Estratégico. (2002). São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo.
- MANDELBAUM, S.; MAZZA, L. e BURCHELL, R. (1996). *Explorations in planning theory*. New Brunswick, N. J., Center for Urban Policy Research.
- MANDELBAUM, S. (1979). A complete general theory of planning is impossible. *Policy Sciences*. Springer, v. 11, n. 1, pp. 59-71.
- _____ (2000). *Open moral community*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- MIRAFITAB, F. (2009). Insurgent planning: situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, Londres, v. 8, n. 1, pp. 32 -50.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2002). Plano de Obras e Serviços do Orçamento Participativo. São Paulo, Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo, PMSP.
- _____ (2003). Plano Diretor Regional da Lapa. São Paulo, Fupam.
- TOURAINÉ, A. (1999). *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*. Petrópolis, Vozes.
- TORRES, N. R. (2003). Planejamento e Participação Democrática. In: X ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, ANPUR, Anais.. Belo Horizonte, Brasil.
- _____ (2004). Planning, Power and Deception. ACSPP Congress. Portland, EUA.
- _____ (2007). Racionalidade instrumental X Racionalidade comunicativa: experiências de planejamento participativo em São Paulo. XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Anais. Belém, Brasil.
- TORRES, N. R. e FLÓRIO, F. (2005). Inclusão ou exclusão: A participação da comunidade local nos processos de planejamento e descentralização administrativa em São Paulo. XI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, ANPUR. Anais. Salvador Brasil.

SCHÖN, D. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Nova York, Basic Books.

VILLAÇA, F. (2005). *As Ilusões do Plano Diretor*. Mimeo

YANOV, D. (1995). Practices of policy interpretation. *Policy Sciences*. Springer, v. 28, n. 2. pp. 111-126

Texto recebido em 10/maio/2009

Texto aprovado em 19/jul/2009

