



O PLANEJAMENTO COMUNICATIVO É POSSIVEL?
*Indagações e reflexões sobre novas formas de
articulação entre espaço, Estado e sociedade no Brasil*

Prof. Rainer Randolph
Série Estudos e Debates N ° 7
Agosto 1996

*Trabalho apresentado, em outubro de 1995, no XIX Encontro Nacional
da ANPOCS, no Grupo de Trabalho Estudos Urbanos, Caxambú - MG.*

SÉRIE ESTUDOS & DEBATES

Nova Série

A Série Estudos & Debates, publicação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR, divulga trabalhos inéditos no campo do Planejamento Urbano e Regional. As opiniões emitidas nos textos são de inteira e exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IPPUR.

Corpo Editorial:

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Pedro Abramo Campos
Henri Acselrad

Coordenação de Documentação e Divulgação:

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - Coordenador
Leila Albertin Piccoli - Secretária
Ana Lucia Ferreira Gonçalves - Bibliotecária

Direção:

Diretor: - Hermes Magalhães Tavares
Coord. de Ensino: - Jorge Luiz Alves Natal
Coord. de Pesquisas e Projetos: - Rainer Randolph
Coord. de Documentação e Divulgação: - Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR

Prédio da Reitoria, 5º andar, sala 543
Cidade Universitária - Ilha do Fundão
Cep: 21910-240 - Rio de Janeiro - RJ.
Tels: (021)590.1191 / 290.2112 ramais: 2748/2755 - Fax: (021)230.4046

R194p **Randolph, Rainer**

O planejamento comunicativo é possível? : indagações e reflexões sobre novas formas de articulação entre espaço, estado e sociedade no Brasil / Rainer Randolph. -- Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1995.
26p. ; 31cm. -- (Série estudos e debates ; n. 7)

Apresentado no XIX Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambú, MG, 17 a 21 de outubro de 1995.
Bibliografia: p. 24 - 26.

1. Planejamento. I. Título. II. Série.

CDD - 658.4012

A pergunta formulada no título do nosso ensaio - a respeito da *possibilidade* de elaborar e implementar uma (nova) modalidade de planejamento, que será chamada de COMUNICATIVA - parte dos pressupostos de que:

1. devem (i) existir propostas que visam implantar este planejamento e, inclusive, (ii) ser suficientemente bem elaboradas¹ para que sejam, desde já, identificados seus traços principais que possibilitarão uma reflexão sobre facilidades, fatores favoráveis, condicionantes, dificuldades, obstáculos e restrições de sua adoção;²
2. esta modalidade ainda não chegou a ser concretamente realizada de uma maneira mais completa³ - senão ela já se teria mostrado "possível" (ou não).

O objetivo do presente ensaio é, tomando como base as principais características dessa proposta⁴, discutir sua novidade e (as condições de sua) viabilidade dentro do contexto das sociedades capitalistas contemporâneas em três momentos:

Investigaremos, primeiro, como a proposta do planejamento comunicativo está situada, historicamente, no meio de uma recente preocupação com as formas de transformação do Estado capitalista contemporâneo e a crise de sua racionalidade técnico-instrumental. Portanto, seu conteúdo precisa ser analisado em relação a outros modelos de planejamento que já foram adotados nos últimos pelo menos 50 anos nos países capitalistas. Para isto, no próximo item do atual texto, será apresentada sua breve trajetória⁵.

Trata-se aí, inicialmente, de uma delimitação *negativa* na medida em que o novo - desconhecido - está determinado como diferente do velho - conhecido. Neste sentido, o modelo do planejamento

¹ Buscamos essas propostas principalmente nas obras de dois autores de língua inglesa: John FORESTER, Professor de Planejamento Urbano e Regional na Cornell University, Itaca nos EUA; e Patsy HEALEY, Professor no Departamento de Planejamento Urbano e Regional da University of Newcastle-upon-Tyne na Inglaterra.

² em síntese, encontramos na mesma situação como BROWN que, já um certo tempo atrás, procurava uma abordagem *emancipatória* do planejamento: "não obstante, a natureza exata da abordagem pós-positivista, pós-romântica da condução social ainda precisa ser definida, pode-se imaginar algumas de suas propriedades específicas"; vide BROWN, R.H. Social planning as symbolic practice: toward a liberating discourse for societal self-direction. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 2, nº 1, 1987, pp. 13-37, aqui p. 26;

³ As próprias experiências concretas dos dois autores citados na nota de rodapé 1 servem como um dos indícios; mas existem outras práticas de planejamento que poderiam servir de referencial empírico - vide, como exemplo as experiências brasileiras referidas em GONDIM, L.M.P. Quando "outros" novos personagens entram em cena: o modelo de gestão da social democracia cearense. *Revista de Administração Pública*, FGV, vol. 28, nº 3, 1994, pp. 195-210; ou AZEVEDO, S. Orçamento participativa e gestão popular: reflexões preliminares sobre a experiência de Betim, *Proposta*, R.J. FASE, 1994, ano 22, nº 62, pp. 44-48;

⁴ como formulado por HEALEY em HEALEY, P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: FISCHER, F., FORRESTER, J. (Eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham and London: Duke University Press, 1993; vide também uma análise desta autora do sistema de planejamento na Inglaterra em HEALEY, P. The reorganisation of State and market in planning. *Urban Studies*, vol. 29, nºs 3/4, 1992, pp. 411-434;

⁵ Existem, especialmente na literatura norte americana, uma série de sínteses e análises a respeito desta trajetória; vide, por exemplo, HUDSON, B.M. Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions. *American Planning Association Journal*, oct. 1979, pp. 387-398; GALLOWAY, Th.D., MAHAYNI, R.G. Planning theory in retrospect: the process of paradigm change. *American Planning Association Journal*, jan. 1977, pp. 62-77;

participativo, do início dos anos 80 no Brasil, quando surge como resposta ao autoritarismo do Estado (e seus respectivos órgãos de planejamento), parece o mais próximo e, portanto, adequado para mostrar algumas semelhanças, mas muitas diferenças com o planejamento comunicativo.⁶ Após esta breve trajetória histórica chegaremos a uma primeira caracterização esquemática do planejamento comunicativo.

Depois, para uma segunda e complementar aproximação à pergunta, escolheremos um caminho teórico que - a partir do *planejamento comunicativo* como simples termo composto (ou noção) - tentará descobrir-lhe seus atributos enquanto *conceito* através de sua inserção num determinado corpo teórico. Veremos que, devido à sua complexidade enorme, não será possível, no presente ensaio, esgotar toda a reflexão teórica que poderá contribuir à formulação do planejamento comunicativo como novo conceito. Optaremos por mostrar uma “contraposição” entre uma abordagem que o localiza no bojo das mudanças das instituições da sociedade capitalista moderna, por um lado, e uma análise das suas práticas baseada na linguística e pragmática (formal), por outro⁷. Esses contrapostos serão articulados, dialeticamente, dentro da teoria social crítica de corte habermasiano.

Tivemos inicialmente a intenção acrescentar uma “terceira dimensão” à nossa aproximação ao tema: seria após a histórica e a teórica uma “utópica”, isto é, pretendíamos desenhar seu possível conteúdo utópico de forma mais definida e detalhada. Queríamos identificar suas “energias utópicas” no sentido de HABERMAS⁸ através da reunião de algumas idéias *prospectivas* acerca do significado de uma (futura) implementação.

Acreditávamos que pensar o planejamento comunicativo como “campo de possibilidades” ou *conceito propositivo*⁹ da *emancipação para uma autodeterminação social*¹⁰ poderá acrescentar novas características¹¹ e, assim, fornecer mais elementos a respeito de sua viabilidade concreta, mesmo se fosse futura.

Porém, não será possível realizar estas idéias no atual ensaio devido às suas limitações; entretanto, pretendemos fechar esta lacuna em breve.

⁶ vide uma primeira reflexão nossa apresentada no último Encontro Nacional da ANPOCS em RANDOLPH, R. *Gestão comunicativa versus gestão participativa: Novas formas de responsabilidade política ou velhas irresponsabilidades?* Trabalho apresentado no XVIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambú, nov. 1994;

⁷ será mantida uma abordagem fundamentada na teoria social crítica de HABERMAS que incorpora elementos de outros autores como GIDDENS, HARVEY, SOJA e outros como já adotada em outros trabalhos nossos relativos à compreensão das transformações sociais recentes;

⁸ vide HABERMAS, J. A nova intransparência. A crise do Estado do bem estar social e o esgotamento das energias utópicas, *Novos Estudos CEBRAP*, S.P., 1987, nº 18, pp. 103-114;

⁹ inspiramo-nos, com esta idéia, numa proposta de Ilse SCHERER-WARREN, que propõe que *redes* sejam usados como conceito propositivo dos movimentos, vide SCHERER-WARREN, I. Metodologia de redes no estudo das ações coletivas e movimentos sociais. Trabalho apresentado no VI Colóquio sobre Poder Local. Salvador: UFBa / NPGA, dez. 1994; voltaremos à questão das redes mais tarde;

¹⁰ vide BROWN, R.H. Social planning as symbolic practice, op. cit., pp. 25 ss.;

¹¹ vide idem, p. 32; inclusive a respeito da importância do futuro para a compreensão da atual situação;

Finalmente, serão articuladas, brevemente, essas aproximações históricas, teóricas e utópicas tendo em vista uma determinada realidade empírica e concreta, que é a brasileira. Existem algumas experiências recentes, basicamente a nível da gestão municipal, cujo exame poderia contribuir para a identificação de certos “embriões” do planejamento comunicativo, mesmo quando estão sendo chamadas de “participativas” ou “democráticas”.

Confessamos que no atual ensaio daremos mais ênfase aos primeiros dois itens o que, conseqüentemente, restringirá bastante a atenção dada ao último, o caso brasileiro. Mas, se a explicitação ainda deixará a desejar, apostamos que o aprofundamento das referências empíricas poderá ficar a cargo - por ora - do próprio leitor interessado¹².

2. A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO E UM PRIMEIRO CONFRONTO ENTRE AS PROPOSTAS PARTICIPATIVAS E COMUNICATIVAS

Sem aprofundar aqui desnecessariamente, cabe observar que a trajetória do planejamento - como uma estratégia de incrementar a *racionalidade* da atuação dos Estados nas sociedades ocidentais capitalistas¹³ - está intimamente relacionada tanto às crises econômicas como às sócio-políticas decorrentes¹⁴. Em termos de uma “gestão racional” dos negócios do Estado capitalista, o início do planejamento, nestas sociedades, pode ser identificado no momento quando tomam corpo a profissionalização dos encarregados - transformando-os em “administradores” - e a burocratização (condicionamento legal) dos processos administrativos.

É, pelo lado das intervenções econômicas (KEYNES), desde as conseqüências da primeira grande ameaça interna ao sistema em 1929/30 que a ideologia dominante do liberalismo (*laissez-faire*) começou a admitir certas falhas da economias de mercado na alocação ótima dos recursos, na distribuição da riqueza etc. que exigiriam uma atuação complementar e corretiva do Estado.

¹²Em outras ocasiões já fornecemos referências mais concretas a experiências que podem servir como ilustração empírica das reflexões sobre o Planejamento Comunicativo; vide RANDOLPH, R., SILVEIRA, C., MENEGAT, E. Solidariedade e gestão territorial: Indagações sobre a atuação das organizações não governamentais no Brasil. In: *Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território*, Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR (Salvador, maio 1993), org. por M. A. FILGUEIRAS GOMES. Salvador: UFBA, Fac. Arquitetura, 1993, pp. 77-88; RANDOLPH, R. *Novos agentes, novas fronteiras e novas espacialidades - umas reflexões sobre a sociedade brasileira contemporânea*. Trabalho apresentado no Workshop “Avaliação do Planejamento Urbano e Regional: Propostas para o Brasil Urbano no Final do Século”, Gramado/RS: ANPUR, out. 1994;

¹³HABERMAS chamou planejamento uma vez de “racionalização da racionalização”, vide HABERMAS, J. Técnica e ciência enquanto “ideologia”. In: *Os Pensadores - Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno*. São Paulo: Abril Cultural, 2ª ed., 1983, pp. 313-343, aqui p. 313: “A planificação pode ... ser concebida como um agir racional-com-respeito-a-fins, de segundo grau: ela se dirige para a instalação, para o aperfeiçoamento ou para a ampliação do próprio sistema do agir racional -com-respeito-a-fins.”

¹⁴refutamos, com isto, visões a-históricas ou psicológico-reducionistas que vêem no “planejamento” ou sua “racionalidade” um traço característico *universal* da atuação humana ou de sua ação com respeito a fins. Não podemos concordar, portanto, com HUDSON quando identifica as ordens do rei Hammurabi da Babilônia de encravar as leis em pedra como planejamento; vide HUDSON, B.M. Comparison of current planning theories, op. cit., p. 387;

Surgem neste período as primeiras práticas sistemáticas de intervenção “planejada”¹⁵ e uma reflexão de peso sobre suas condições, consequências, sua legitimação etc. A seguir, acompanharemos a sequência, que não é livre de superposições, de reflexões e atuações acerca desta “nova” prática - que se caracteriza, em boa parte, pela difícil separação entre (planejamento como) “discurso” e (planejamento como) “ação”.

a. Principais marcos da teoria - e do paradigma - do planejamento (nos Estados Unidos) até o início da década de 70

Ainda no início da década de 70, em pleno auge das práticas e reflexões sobre o planejamento, FRIEDMANN e HUDSON¹⁶ elaboraram aquilo que chamaram de “Guia pela Teoria do Planejamento” (*A guide to planning theory*). Tentaram traçar as conturas e a estrutura da teoria do planejamento como um campo de estudo próprio, caracterizar as tradições maiores de investigações teóricas e apontar algumas das importantes influências mútuas entre as diferentes linhas. Os autores consideram, para seu levantamento, as principais abordagens da teoria do planejamento como foi ensinada nas universidades norte-americanas na época.

Para estruturar sua análise partiram da compreensão do planejamento como uma atividade que está operando centralmente com o relacionamento entre conhecimento e ação organizada. Como atividade profissional e processo social, planejamento está localizado exatamente na *interface entre conhecimento e ação*. De alguma maneira, todas as teorias de planejamento lidam com este relacionamento. Entretanto, sua forma como fazem isto permite distinguir quatro tradições intelectuais diferentes:

1. *tradição da síntese filosófica*, cuja definição parece bastante difícil; uma das suas características é sua interdisciplinariedade; uma outra, que os estudos se preocupam com um contexto histórico mais abrangente e muitas vezes, ao mesmo tempo, assumem explicitamente determinadas perspectivas valorativas (posições ideológicas); estes estudos, mesmo não tendo uma ligação imediata com o planejamento têm ou tendem a ter uma influência decisiva para o pensamento sobre o planejamento;
2. aqueles que entendem planejamento em termos de um *focus racionalista de tomada de decisões* realizadas em relação a escolhas sociais específicas; sua principal preocupação é estudar como decisões podem ser tomadas mais racionalmente; até o início da década de 70 foi tradição dominante até o ponto que planejamento foi identificado com tomada de decisão, que é chamada racional quando alcança uma única melhor resposta para um dado problema (otimização de soluções de problemas);
3. análises tanto empíricas como normativas referentes ao *desenvolvimento organizacional*; este campo trabalho em primeiro plano as mudanças desejadas de estruturas e comportamentos organizacionais; a adequação da organização ao seu ambiente e a maximização do aproveitamento das potencialidades de seus membros está no centro de seu interesse; lança mão, geralmente, de métodos experimentais e as reflexões são resultado de um apreendido experimental;

¹⁵ no sentido de uma “racionalidade instrumental” propriamente capitalista; há quem qualifica as intervenções urbanísticas do século passado e do início do atual século como “resquício” feudal em plena consolidação capitalista;

¹⁶ FRIEDMANN, J., HUDSON, B. Knowledge and action: A guide to planning theory. *American Institute of Planners Journal*, january 1974, pp. 2-16

TABELA: Um Guia Sinótico para as Principais Tradições da Teoria do Planejamento¹⁷

	Sínteses Filosóficos	Racionalismo, Teoria de Sistemas	Desenvolvimento Organizacional	Empiricismo	
				Estudos sobre Planejamento Nacional	Estudos sobre Planejamento Urbano
1935 ...	Karl Mannheim (planejamento como reconstrução social)		Chester Barnard		
1945	<i>O Grande Debate:</i> F.v.Hayek & B. Wootton / Karl Popper		Hawthorne Estudos Kurt Lewin		
1950		<i>Tomada de decisões:</i> Herbert Simon		Oliver Franks Bela Gold / Philip Selznik	
1955	Robert Dahl & Charles Lindblom (fazendo economia e controle como processos sociais)	Kenneth Arrow Jan Tinbergen		Ely Devons / Herman Somers	
1960		James March & Herbert Simon	Ronald Lippitt, Jeanne Watson & Bruce Westley		Martin Meyerson & Edward Banfield
1965		George Miller, Eugene Galanter & Karl Pribram	W. Bennis, K. Benne & R. Chin (Eds.) Chris Argyris	P.J.D. Wiles Everett Hagen / Albert Hirschman Aaron Wildavsky	Edward Banfield / W.H. Brown & C.E. Gilbert
1970	Amitai Ezoni (planejamento como orientação societal)	Jan Tinbergen Charles Lindblom <i>Ciência Política:</i> Olaf Helmer / R. Bauer (ed.) David Novick (ed.) R. Bauer & K.J. Gergen / C.W. Churchman Erich Jantsch (ed.)	Chris Argyris Warren Bennis Paul Lawrence & Jay Lorsch Rensis Likert Garth Jones / Edgar Schein	Bertram Gross / John Friedmann / Albert Waterston B. Akzin & Y. Dror Bertram Gross / Albert Hirschman Stephen Cohern	Alan Altshuler Jamer Wilson Francine Rabinovitz Stephan Thernstrom
	<i>Novo Humanismo:</i> Charles Hampdon-Turner (desenvolvimento psicho-social) Edgar Dunn (evolução experimental) / Donald Schon (sistemas de apreendizdo) John Friedmann (planejamento transacional)	Harold D. Lasswell / Yehezkel Dror / C.W. Churchman		Guy Beneviste Mike Faber & Dudley Seers (eds.)	Robert Fried

Observação: autores separados por " / " publicaram no mesmo ano

4. uma tradição empiricista com estudos de *processos de planejamento nacional e urbano*; o focus está voltado para sistemas políticos e econômicos de grande escala; não tem preocupações normativas, mas dá ênfase ao mensuramento do comportamento de sistemas como ele se manifestava, na época.

Os autores ilustram, sinteticamente, essa discussão numa TABELA - vide página anterior - que permite uma identificação não apenas dos principais autores de cada uma destas vertentes em

¹⁷ FRIEDMANN, J., HUDSON, B. Knowledge and action: A guide to planning theory, op. cit., pp. 4 s.

ordem cronológica, mas também uma leitura das coincidências entre as diferentes abordagens em determinados períodos.

Este conjunto de autores e abordagens e construção (social) de um certo consenso a respeito da (teoria e prática) do planejamento caracteriza a consolidação de um *paradigma* que vai perdendo sua força normativa exatamente no decorrer da década de 70¹⁸.

A visão sintética dos dois autores permite concluir que as contribuições de autores basicamente norte-americanos (com poucas exceções como HAYEK, POPPER e. o.) para uma “teoria” do planejamento tiveram seu fundamento epistemológico claramente em positivismo, racionalismo crítico (POPPER) e funcionalismo. Veremos mais tarde que este posicionamento pode ser visto como expressão de um determinado comprometimento e contribuição para uma “reprodução ampliada” de certas esferas “sistêmicas” nas sociedades capitalistas¹⁹.

b. Os “modelos” (modos) do planejamento

Dentro desta “história do paradigma” - *interface entre conhecimento e ação* - podemos distinguir certas “etapas” ou especificações do paradigma em modelos que realçam em determinado momento uma característica e em outro momento outros traços como essenciais; geralmente acontece quando um determinado autor (ou um grupo) consegue impôr uma *hegemonia discursiva* de sua abordagem sobre os demais.

Existem várias classificações a respeito das diferentes “fases” do planejamento que foram experimentadas em países capitalistas no século XX com certas diferenças históricas que não podem ser aprofundadas aqui²⁰. Entretanto, com algumas variações mais secundárias, é possível distinguir quatro a cinco tradições principais que conviveram, em parte, pacificamente durante certos períodos²¹.

A principal e, conforme HUDSON, dominante tradição do planejamento é a *abordagem racional-compreensiva* ou *sinótica*. Ela representa, conforme o mesmo autor, o ponto de partida para quase todas as outras formas, seja porque estas apresentam apenas modificações mais ou menos significantes ou porque significam uma reação contrária a ela.²²

¹⁸ vide a interessante discussão em GALLOWAY, Th. G., MAHAYNI, R.G. Planning theory in retrospect: The process of paradigm change, op. cit. que, na segunda metade dos anos 70, já falam de uma crise do paradigma do planejamento;

¹⁹ BROWN afirma o mesmo juízo e discute as implicações políticas às quais a predominância do paradigma positivista leva; vide BROWN, R.H. Social planning as symbolic practice, op. cit.;

²⁰ É óbvio que há enormes diferenças entre as experiências dos países industrializados e outros que, na época, apenas iniciaram este processo; sem falar daquelas diferenças oriundas dos sistemas políticos e regimes governamentais.

²¹ vide para o aprofundamento das seguintes explicações as contribuições de DAVIDOFF, REINER, LINDBLOM e outros na já clássica coletânea de FALUDI, A. (Org.) *A reader in planning theory*. Oxford e.o: Pergamon Press, 1973;

²² vide HUDSON, B.M. Comparison of current planning theories, op. cit., p. 388;

Os principais elementos do planejamento sinótico são: (i) a determinação de objetivos; (ii) a identificação de alternativas; (iii) a avaliação das medidas em relação aos fins e (iv) a implementação da decisão. Este processo pretende assegurar uma base abrangente, neutra - sem comprometimento com interesses imediatistas -, e cientificamente legitimada para a tomada de decisões públicas.

Diferentes limitações foram confirmando, no decorrer dos anos, que as exigências deste modelo dificilmente podiam ser satisfeitas. Já na década de 50, ao julgar o planejamento racional-compreensivo como irrealista, começou-se adotar uma modalidade de *racionalidade limitada* : o chamado **planejamento incremental** ou uma estratégia de “*muddling through*” que parte do implícito pressuposto que não haverá, geralmente, a necessidade de questionar radicalmente a situação, mas apenas propos mudanças incrementais que permitem a adaptação também graduais através do planejamento; tornando o questionamento abrangente do modelo anterior superfluo²³.

Foram, dando seguimento, elaboradas articulações entre essas duas formas (o assim chamado “*mixed scanning approach*” de ETZIONI) e certas relativizações do planejamento de procedimento *único* - propondo abordagens pluralistas - que permitiriam a consideração de diferentes interesses envolvidos nas decisões (vide o planejamento advocatício, por exemplo). O **planejamento advocatício** pode ser compreendido como uma dessas reformulações que ganhou força nos anos 60. O planejador como advogado defenderia interesses fracos contra os fortes, como por exemplo os de grupos comunitários, de preservação ambiental (naquela época!!), os pobres etc. contra os das forças estabelecidas dos negócios e do governo.²⁴ Conforme HUDSON, o principal efeito positivo desta forma foi ter trazido as articulações políticas nos bastidores ao debate público. Porém, não se mostrou capaz de produzir alternativas construtivas.

Enfim, na década de 70, no Brasil apenas com o avanço da “abertura” em fins da década, buscase uma nova legitimidade para o processo administrativo. Cristaliza-se como nova característica do planejamento a inclusão direta dos próprios envolvidos, não mais através de intermediações (“advogados”), mas por eles mesmos em contatos face a face entre os “*decision-makers*” e a população afetada por suas decisões. Este **planejamento participativo** ou **transativo** (nome cunhado por FRIEDMANN) aposta na experiência e competência da própria população, como pretendemos discutir um pouco mais detidamente no próximo subitem.

HUDSON introduz ainda como última categoria o *planejamento radical*, não muito comum nas investigações a este respeito, mas que parece ser bem interessante para nos²⁵. Voltaremos a esta proposta igualmente a seguir.

²³ há um nome principal relacionado a esta nova proposta que é o de Charles LINDBLOM; vide para isto também HUDSON, B.M. Comparison of current planning theories, op. cit., p. 389;

²⁴ vide idem, p. 390;

²⁵ vide idem, ibidem;

c. Do planejamento participativo ao planejamento comunicativo?

Pode-se identificar certas comunalidades entre o planejamento transacional e uma das principais vertentes do planejamento radical; qual seja, aquela que entende “radical” como volta às raízes (“*radix*”) e está vinculada a nomes como SCHUMACHER, ILLICH, GOODMAN e outros. Nos dois casos encontramos uma valorização da experiência cotidiana, dos valores, da dignidade, da sua capacidade de cooperação e de seu espírito generoso da própria população envolvida nos processos de planejamento, uma certa refutação à presença do “*establishment*” e dos discursos competentes, a necessidade do fortalecimento da posição da população através da educação e desenvolvimento pessoal e, ao mesmo tempo, da descentralização das instituições de planejamento e outras características mais²⁶. Podemos chamar estas duas vertentes, então, de *planejamento participativo*²⁷.

Seguindo a interpretação de OFFE sobre diferentes modalidades de racionalização da administração pública, estas formas participativas precisam ser compreendidas como sua *politização* e uma tentativa de prover a legitimação dos planejadores (e dos respectivos órgãos) por vias “supra-legais” e, ao mesmo tempo, “infra-legais”²⁸. Longe de resolver os problemas que as outras formas de planejamento não foram capazes de solucionar, esta politização torna a administração e, conseqüentemente, o planejamento mais vulneráveis a crises de *credibilidade*.

Para diminuir este *risco*, em muitos casos, e isto vale especialmente para o Brasil, a “participação” não passava de uma consulta aos grupos envolvidos; mantendo os processos de análise, diagnose e de proposição nas mãos dos “especialistas”. Essa participação, concedida pelos órgãos governamentais, contrastava inclusive com um intenso movimento social que determinava (mais ou menos autonomamente) suas pautas de reivindicações e as levava por iniciativa própria ao conhecimento das autoridades.

Conseqüentemente, com a crise do próprio Estado Social - no Brasil com o avanço da democratização em moldes representativas - houve um esvaziamento tanto do planejamento e, especialmente, do participativo, como das mobilizações populares em torno de reivindicações dirigidas ao Estado.

Estavamos falando da década de 70 e início dos anos 80, caracterizados pelo estabelecimento (mais ou menos nítido e puro) do Estado neo-liberal. Parece configurar-se, então um quadro de múltipla frustração: tanto para aquelas para os quais o Estado era “instrumento” para domar o

²⁶ vide idem, pp. 389/390;

²⁷ a segunda vertente do planejamento radical relaciona-se, criticamente, com processos sociais de escala maior e está mais próxima a uma “radicalização” da atuação do Estado o que não nós interessa no atual contexto; vide idem, p. 390;

²⁸ vide OFFE, C. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: Idem, *Problemas estruturais de Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, pp216-233;

capital²⁹, tanto para aqueles que procuraram ampliar a participação da população nos processos de planejamento, como para aqueles que, mais radicalmente, pretendiam fortalecer uma mínima intervenção do Estado com um correspondente aumento da participação das pessoas.

Não deixa de ser curioso que é neste contexto que, fora do Brasil, alguns planejadores ou cientistas da área do planejamento começam a propor uma “virada argumentativa e comunicativa” na análise da política e no planejamento.³⁰ Aparentemente contrariando a todos os ensinamentos das experiências que acabamos de mencionar neste e no último subitem, um grupo de autores e planejadores tenta desenvolver uma concepção do “*planejamento através de debate*”. A nosso ver, quem merece destaque especial é John FORESTER que vem trabalhando há bastante tempo numa abordagem que incorpora à sua reflexão elementos da teoria da ação comunicativa de HABERMAS³¹.

Entretanto, aqui referimo-nos às idéias de uma autora³² que, já o mencionamos, como especialista em teoria e prática do planejamento trabalhou tanto nos Reinados Unidos, na Europa continental, mas também na América Latina. Pois, é esta autora, Patsy HEALEY, que vai falar explicitamente do *PLANEJAMENTO COMUNICATIVO* (communicative planning)³³.

Obviamente, a reformulação do planejamento como comunicativo não é único caminho para chegar a propostas alternativas. HEALEY cita três outras possibilidades que não precisamos considerar aqui.³⁴ Diferente dessas abordagens, a “virada comunicativa” oferece uma nova forma de planejamento através da *comunicação interdiscursiva*; um caminho que a autora identifica com o caminho para vivermos juntos de maneira diferente através do esforço de construir um sentido conjuntamente.³⁵

Afirma HEALEY que os esboços de práticas apropriadas a um planejamento intercomunicativo emergiram durante os anos 80 através do trabalho dos teóricos de planejamento. Este trabalho

²⁹ vide HABERMAS, J. A nova intransparência, op. cit.;

³⁰ vide FISCHER, F., FORRESTER, J. (Eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. op. cit.; e BROWN, R.H., *Social planning as symbolic practice*, op. cit.

³¹ vide já em 1980 - antes mesmo da publicação da Teoria da Ação Comunicativa - em FORESTER, J. *Critical theory and planning practice*. *American Planning Association Journal*, July 1980, pp. 275-286 onde já apresenta tanto seu recurso à pragmática de HABERMAS como dois esquemas sobre experiências de distorções na comunicação e as respectivas respostas para corrigi-las como elementos-chaves para sua teoria do planejamento; vide mais tarde em FORESTER, J. *Planning in the face of power*. Berkeley e.o.: University of California Press, 1989; vide também a apreciação da abordagem “foresteriana” por GONDIM, L.M. *A dimensão ético-política da prática do planejamento: Comentários sobre as propostas teórico-metodológicas de John Forester*. Trabalho apresentado no Encontro sobre Pobreza, Urbanização e Meio Ambiente, IPPUR/UFRJ - Department of City and Regional Planning / Cornell University, Itamonte, junho 1995;

³² HEALEY, P. *Planning through debate: the communicative turn in planning theory*, op. cit.;

³³ vide idem, p. 243; no item 9 ela escreve “Communicative planning is not only innovation, it has the potential of change ...”, Em outros momentos ela fala também do “intercommunicative planning” - *planejamento intercomunicativo*;

³⁴ sua discussão pode ser postergada para uma outra vez; vide HEALEY, P. *Planning through debate*, ..., op. cit., p. 236;

³⁵ recorreremos para a caracterização da proposta do planejamento comunicativo e sua delimitação frente a propostas participativas a RANDOLPH, R. *Gestão comunicativa vs. gestão participativa...*, op. cit.;

não sofreu apenas a influência de HABERMAS, mas também de outros, muitas vezes conflitantes, representantes do debate pós-moderno e anti-racional como FOUCAULT e BOURDIEU e, ainda, da quantidade crescente de estudos "etnográficos" de práticas de planejamento.³⁶ A autora aponta os seguintes itens como suas principais características³⁷:

1. Planejamento é um processo interativo e interpretativo que está situado dentro de um sistema especializado de alocação de autoridade, mas que se dirige à multidimensionalidade de mundos da vida (lifeworlds, Lebenswelten); o processo deve permitir que os envolvidos debatam seus dilemas morais e contribuam com suas experiências estéticas;
2. estas formas de interação pressupõem a existência de indivíduos engajados com outros em diversas, fluídas e superpostas "comunidades de discurso"; a ação comunicativa dos participantes está dirigida à busca de patamares alcançáveis de entendimento mútuo (que nunca será perfeito);
3. discussões no processo do planejamento intercomunicativo são baseadas no mútuo respeito dentro e entre as comunidades discursivas envolvidas³⁸;
4. o planejamento precisa ser reflexivo a respeito de seu próprio processo; ou seja, faz parte do planejamento a própria construção de arenas onde programas podem ser formulados e conflitos identificados e mediatizados;
5. é necessário lançar mão, durante o processo de planejamento comunicativo, de todas as modalidades de conhecimento, compreensão, apreciação, experimentação, julgamento etc.; nada é inadmissível - apenas restrições à agenda do debate;
6. a capacidade reflexiva crítica deve ser mantida viva durante todo o processo de argumentação; entretanto esta capacidade crítica deve ser exercida conforme os critérios de HABERMAS de assegurar a possibilidade de compreensão, da integridade, legitimidade e verdade;
7. Esta crítica embutida no processo - expressando uma moralidade para a interação - serve ao projeto de um pluralismo democrático na medida em que concede "voz", "ouvido" e "respeito" a todos que têm algum interesse no assunto em pauta;
8. interação, portanto, não é uma simples barganha ou negociação; envolve uma reconstrução mútua que constitui os interesses dos vários participantes, um processo de apreendido mútuo através da disposição de todos para chegar a uma compreensão (não necessariamente consenso);
9. assim, o planejamento comunicativo não é apenas inovativo; ele tem potencialidades de mudança, de transformar condições materiais e relações de poder estabelecidas através do empenho contínuo tanto de criticar e desmistificar como de contribuir à crescente compreensão e denúncia de forças opressivas e dominadoras; ambiguidades e dilemas presentes nos processos comunicativos devem ser apropriados como potenciais criativos que enriquecem o esforço intercomunicativo; não se almeja a construção de uma linguagem uni-dimensional;
10. finalmente, esta proposta pretende indicar aos planejadores como iniciar e proceder a **construção de um processo de planejamento** onde não se sabe de antemão qual será seu resultado, mas se conhece muito bem qual será o passo seguinte.

³⁶ vide HEALEY, P. Planning through debate ..., op. cit., p. 241/242

³⁷ como descrito em RANDOLPH, R. Gestão comunicativa vs. gestão participativa..., op. cit.

³⁸ conforme HEALEY, P. Planning through debate ..., op. cit., o respeito manifesta-se através do reconhecimento mútuo, da valorização, da atenção que se dispense ao outro e ao processo e da busca de possibilidade de tradução;

Resumindo, a proposta pretende, em essência, fornecer um novo modelo para “inventar democracia” baseado na apropriação de um potencial construtivo e crítico presentes nestas novas formas comunicativas baseadas em diálogos. Ou como sintetiza a autora: “ou nos temos sucesso em manter viva a dialética crítica dentro da ação comunicativa ou nos continuamos presos à dialética de sistemas totalitários”³⁹, refutando, inclusive, suspeitas a respeito de sua proposta ser ingênua (“this concept of planning may seem idealistic and innocent”)⁴⁰.

Comparando com a modalidade PARTICIPATIVA do planejamento, podemos constatar que a proposta COMUNICATIVA se aproxima mais da abordagem *radical* do que da *transativa*. Perguntamo-nos, então, em que medida a nova proposta difere das propostas de participação anteriores e se existem razões para acreditar que atualmente, hoje ou amanhã, existem (ou existirão) condições que poderiam levar a implementação do planejamento comunicativo a um desfecho mais positivo do que foi o caso da participação no passado⁴¹. A nossa reflexão nos próximos itens girará em torno destas questões.

3. A TRANSFORMAÇÃO DO TERMO EM CONCEITO: INSCREVENDO O PLANEJAMENTO COMUNICATIVO NA OPOSIÇÃO ENTRE AGIR COMUNICATIVO E AGIR INSTRUMENTAL

Como anunciado antes, não buscamos neste item apoio na história, mas na teoria; melhor, na teoria social crítica de Jürgen HABERMAS⁴². Esperamos que o avanço de sua incorporação à reflexão sobre o planejamento - que já observamos nas obras de FORESTER e HEALEY no item anterior - poderá fornecer argumentos para que possamos compreender melhor a especificidade da novidade na (?) proposta do *planejamento comunicacional* em comparação às abordagens participativas antes mencionadas. Tomamos com indicação da direção do nosso caminho a explicitação, por GONDIM⁴³, de “alguns problemas teórico-metodológicos nas formulações de John Forester”.

Reconhecendo sua valiosa contribuição para o debate, a autora detecta uma principal “deficiência” na abordagem de FORESTER:

³⁹ idem, p. 249 - tradução nossa;

⁴⁰ vide também GONDIM, L. *A dimensão ético-político da prática do planejamento: Comentários sobre as propostas teórico-metodológicas de John Forester*, op.cit., que identifica essa tendência em certas abordagens voluntaristas;

⁴¹ “a história não se repete”, acreditamos também; mas ela pode fazê-lo com “farça”, e isto seria terrível;

⁴² a base para toda a discussão que pretende incorporar (partes do) o pensamento de HABERMAS é, a nosso ver, sua Teoria da Ação Comunicativa, primeiro publicado em alemão, em 1981; existe uma tradução em espanhol: HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa* (2 vols.). Madri: Taurus, 1989; fora desta teoria, uma boa parte da obra do autor encontra-se traduzido para o português;

⁴³ é este o título do 3º item do trabalho de GONDIM, L. *A dimensão ético-político da prática do planejamento: Comentários sobre as propostas teórico-metodológicas de John Forester*, op.cit.;

“Os métodos qualitativos de investigação de cunho etnográfico parecem ser os mais adequados à proposta de Forester, pois permitem captar os significados intersubjetivamente constituídos no decorrer das interações, na medida em que o pesquisador abandona o distanciamento preconizado pelo positivismo, e ‘mergulha’ no contexto cultural que pretende estudar. ...

... No caso de Forester, a utilização de uma metodologia qualitativa que privilegia as interações face a face e o discurso dos agentes expressa e reforça um viés pluralista e voluntarista que pode ser identificado na sua concepção teórica de planeamento. Muito embora essa concepção faça menção aos fatores de natureza estrutural que modelam ... a prática dos planeadores, a *análise* de tais fatores é conspicuamente ausente na obra de Forester. Se, por um lado, *Planning in the face of power* explicita, de saída, que discutirá o planeamento numa sociedade ‘precariedade democrática e fortemente capitalista’, por outro lado, não ajuda a desvendar a natureza desse capitalismo e suas articulações com o mundo político-organizacional dos planeadores ...” (tradução por GONDIM)⁴⁴.

Encontramos na apreciação da autora a velha dificuldade (ou incapacidade) de investigações sociológicas de conseguir dar conta, simultaneamente, tanto da “estrutura” ou do “sistema”, como do “agente” e da “agência”. A superação deste problema não se resume, tanto na sua formulação geral de abordagens dualistas, como na sua forma encontrada em FORESTER, à qual GONDIM se refere, “a uma questão quantitativa que pudesse ser resolvida, por exemplo, por um capítulo adicional; trata-se, antes, de uma deficiência intrínseca a uma teoria fortemente calcada nas dimensões intersubjetiva e micropolítica do social”⁴⁵.

O posicionamento de FORESTER a favor de uma abordagem que privilegia agente e agência torna-se compreensível enquanto *oposição* às habituais visões tanto positivistas das teorias, quanto instrumentalistas das práticas do planeamento que mencionamos no item anterior. A própria “proposta participativa” continuava presa a esta lógica sistêmica e instrumentalista. Entendemos que autores como FORESTER, HEALEY ou BROWN propõem o fortalecimento de uma outra lógica, antagônica à instrumental o que pressuporaria e resultaria num rompimento com estruturas cristalizadas. Portanto, apesar de poder parecer omissa em relação a determinações “estruturais”, a proposta do planeamento comunicativo não pode ser enquadrada num dualismo estrutura / organização / sistema versus superestrutura / agente / agência: ela expressa uma profunda crítica a este dualismo, à dominação do sistema e aos códigos culturais dominantes.

Apropriando-se de uma interpretação de MELUCCI em relação aos novos movimentos sociais da década de 80, podemos dizer:

“Todas estas formas de ação coletiva desafiam a lógica dominante num terreno simbólico. Elas questionam a definição de códigos, *nominações* da realidade. Elas não perguntam, oferecem. Elas oferecem, através de sua própria existência, caminhos diferentes para definir significados de ações individuais e coletivas. Não separam mudança individual da ação coletiva; traduzem um apelo geral no aqui e agora da experiência individual. Elas agem como nova mídia: esclarecem o que o sistema não diz de si mesmo, fazem aparecer o silêncio, a violência e irracionalidade que são sempre escondidos pelos códigos dominantes”.⁴⁶

⁴⁴idem;

⁴⁵idem, ibidem;

⁴⁶MELUCCI, A. The symbolic challenge of contemporary movements. *Social Research*, vol 52, nº 4, winter 1985, pp. 788-816, aqui p. 812;

Mas, se por um lado a “mensagem cultural” caracteriza esses movimentos, eles são também organizações sociais que entram em conflito com sistemas políticos quando decidem realizar mobilizações públicas.⁴⁷ Eis a face “estrutural” mais explícita dessas ações.

Concluimos, portanto, que uma análise das novas propostas do planejamento não pode ficar presa a interações face-a-face e o discurso dos agentes - sob pena de ser voluntarista ou romântica; nem se voltar isoladamente para aspectos estruturais e sistêmicos - sob pena de tornar-se positivista ou instrumentalista.

Realizaremos, então, a seguir uma *reflexão de cunho dual* - no sentido de HABERMAS, GIDDENS ou MELUCCI -, sem negligenciar o caráter antagônico das sociedades capitalistas. A nosso ver, a teoria da ação comunicativa de HABERMAS oferece as melhores condições para cumprir esta tarefa de refletir sobre os significados do planejamento comunicativo (e das possibilidades de sua adoção).

a. Mundo da vida, sistemas e redes de movimentos

O antagonismo, que acabamos de mencionar, não se refere mais, em sociedades capitalistas contemporâneas, às duas classes sociais contraditórias, operariado e burguesia. Trabalharemos, a seguir, com uma oposição (dialética) entre os *sistemas econômico e administrativo*, por um lado, e *quadro institucional* das sociedades capitalistas (o “mundo da vida” ou a “sociedade civil”) do outro.⁴⁸

Do ponto de vista dos sistemas econômico e administrativo, a estruturação tradicional da sociedade capitalista pode ser descrita da seguinte forma:

(i) Compreende-se, dentro de uma matriz crítica tradicional, a autonomização de uma esfera econômica (e quase concomitantemente público-administrativa) como principal característica das sociedades capitalistas ocidentais. O sistema econômico foi-se diferenciando e separando das demais outras manifestações e instituições sociais, assumindo com a consolidação do capitalismo a dominação sobre as demais esferas da vida social. Consolidou-se na medida em que submeteu à sua própria lógica instrumental não apenas as atividades econômicas e administrativas (através da hierarquia como princípio de condução sistêmica)⁴⁹. Mas, através da expansão e extensão dos

⁴⁷ vide idem, p. 813;

⁴⁸ que não têm muito a ver com a ortodoxa distinção entre estrutura e superestrutura; os cortes de HABERMAS são outros, se bem que permitem até certas “traduções” com marxistas mais “clássicos” como GRAMSCI; vide por exemplo COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 38, março 1994, pp. 38-52;

⁴⁹ Há uma mútua dependência - certamente “dialética” de alguma maneira - entre os dois tipos de sistemas e a estabilização sempre precária da integração sistêmica nestas sociedades. Parece-nos que a obra de Claus OFFE oferece todo o suporte para complementarmos a leitura parcial que será agora realizada, vide particularmente os ensaios que compõem o livro OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984; a política social nos países industrializados teve uma importância fundamental para tornar esse papel universal e mantê-lo enquanto tal; vide a instigante investigação de OFFE, C., LENHARDT, G. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*, op. cit., pp. 10-53; a importância da

mercados (lugar de condução sistêmica da sociedade), conseguiu ancorar esta lógica parcialmente dentro do próprio quadro institucional mais abrangente da sociedade, utilizando-se do *dinheiro* e *poder* como meios principais de comunicação entre sistema e quadro institucional - claro, em detrimento de valores, normas e motivações tradicionais.

Assim, o sistema econômico estabelece relações nas quais se troca, numa direção, salários por desempenho de força de trabalho - criando assim externamente o papel do *trabalhador* - e, na outra direção, mercadoria (bens e serviços) por dinheiro, dando origem à figura do *consumidor*.

Na esfera pública observa-se processos análogos dos sistemas administrativos que instalam relações através do dois meios generalizados (poder, dinheiro) com dois papéis públicos: os do *contribuinte* (ou *cidadão*) que corresponde a uma lógica estritamente legal (direitos e deveres bem definidos) e do *cliente* para qual valem restrições análogas como aquelas do consumidor.

(ii) O quadro institucional da sociedade reúne as condições de reprodução social que, historicamente modificadas pelo avanço (chamado de *colonização*) das esferas sistêmicas, mantêm sua própria lógica de articulação, integração e controle social. Chamado de *mundo da vida* (Lebenswelt), conceito emprestado inicialmente da fenomenologia, rompe-se com a concepção que via a sociedade como um todo constituído de partes. Pois, "sujeitos socializados comunicativamente não seriam propriamente ditos sujeitos se não houvesse a malha das ordens institucionais e das tradições da sociedade e da cultura. O mundo da vida, então, não constitui uma organização à qual os indivíduos pertencem como membros, nem uma associação à qual se integram, nem uma coletividade composta de membros singulares"⁵⁰. A prática comunicativa cotidiana alimenta-se de um jogo conjunto, resultante da reprodução cultural, da integração social e da socialização, e esse jogo está, por sua vez, enraizado nessa prática.⁵¹

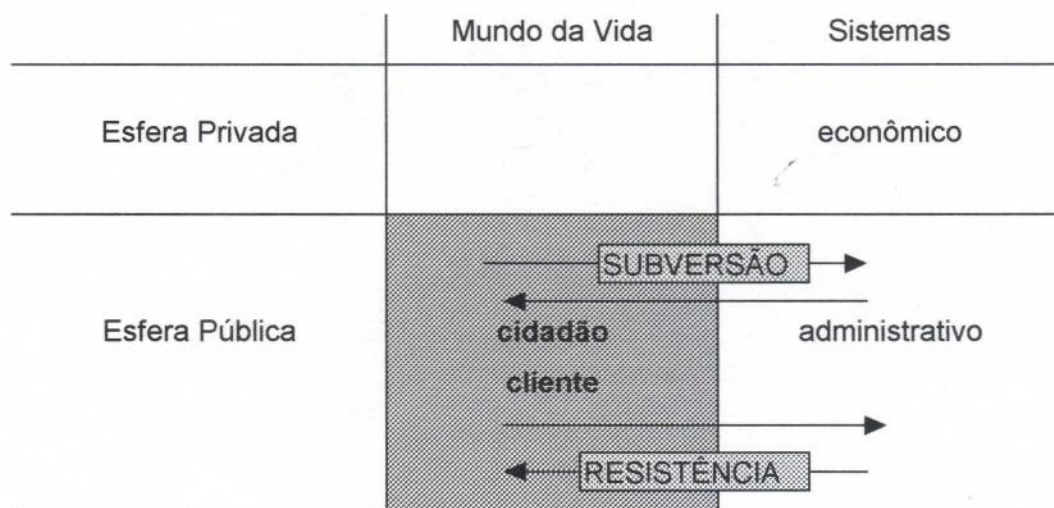
A racionalidade comunicativa, determinante para a reprodução do quadro institucional da sociedade não convive pacificamente com a racionalidade instrumental que conduz os sistemas. Seu confronto pode dar origem a conflitos tanto no sistema como no mundo da vida conforme ilustrados na figura seguinte: as duas formas de troca - regulados pelos sistemas, conforme descrito em (i) - podem encontrar *resistência* (contra a COLONIZAÇÃO) no mundo da vida ou

universalização da forma-mercadoria para a estabilidade das estruturas econômicas e políticas em sociedades capitalistas discutem OFFE e RONGE no artigo OFFE, C., RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C: Problemas estruturais do Estado capitalista, op. cit., pp. 122-137; vide HABERMAS, J. *Theorie des kommunikativen Handelns*. 2 vol., Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1981; ainda, gostaríamos de chamar a atenção para o pensamento de Claus OFFE que adota uma "dialética" de análise que procura as contradições no própria funcionalidade; especialmente em OFFE, C. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: idem, Problemas estruturais do Estado capitalista, op. cit, pp. 140-177 e OFFE, C. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. op. cit.;

⁵⁰ HABERMAS, J. Ações, atos de fala, interações mediadas pela linguagem e mundo da vida. In: idem, *Pensamento pós-metafísico. Estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990, pp. 65-103; aqui, p. 100;

⁵¹ vide RANDOLPH, R. Gestão comunicativa versus gestão participativa, op. cit.;

levar à *subversão* da lógica instrumental através de “entendimentos autênticos” (comunicações “verdadeiras”) nos sistemas.



(iii) Os dois processos de resistência e subversão tomamos como duas formas da racionalidade comunicativa “responder” à racionalidade instrumental. O planejamento comunicativo, em suas “determinações estruturais - sistêmicas” pode ser compreendido como “estratégia” de resistência e subversão. Como já implicitamente utilizado anteriormente, percebemos agora mais claramente paralelos entre essa forma de planificação e os novos movimentos sociais.⁵² Como diz MELUCCI: “Eu defino analiticamente um movimento social como uma forma de ação coletiva (a) baseada na solidariedade, (b) envolvida em um conflito e (c) rompendo os limites do sistema no qual a ação ocorre”.⁵³

Atores em conflitos são cada vez mais definidos temporariamente; eles revelam o que está em jogo e anunciam que algum problema fundamental existe em uma determinada área. Eles têm, cada vez mais, uma função *simbólica* - ou até *profética*! Eles não lutam mais por bens materiais ou um incremento de sua *participação no sistema*, mas para ganhos simbólicos e culturais, para significados diferentes e orientações da ação social. Esses conflitos não são mais reflexo imediato de exigências contraditórias do sistema; eles não são exclusivamente de caráter político. Essas ações coletivas desafiam a *lógica reinante da produção e da apropriação de recursos sociais!*

Portanto, conforme MELUCCI e SCHERER-WARREN⁵⁴, o conceito de movimento em si parece cada vez menos adequado para este fenômeno. Os dois autores preferem de falar de *redes de movimentos (movement networks)* como rede de grupos e indivíduos que compartilham uma cultura conflitante e uma identidade coletiva.

⁵² Certamente seria interessante elaborar a trajetória destes movimentos como segunda contextualização histórica para o planejamento comunicativo; esta tarefa precisa ser postergada para uma outra ocasião;

⁵³ MELUCCI, A. *The symbolic challenge*, op. cit., p. 795;

⁵⁴ vide SCHERER-WARREN, I. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993;

"Esta definição não inclui apenas organizações 'formais' mas também redes de relacionamentos 'informais' que ligam indivíduos e grupos 'centrais' (*core*) com uma área mais abrangente de participantes e 'usuários' de serviços e bens culturais produzidos pelo movimento ...

Estou atento que o conceito da 'rede de movimentos' é um ajustamento temporário que cobra uma falta de uma definição mais satisfatória e, talvez, facilite a transição para um outro paradigma.

Não obstante, um conceito como este indica também que a ação coletiva está mudando suas formas organizacionais que estão ficando bem diferente de organizações políticas tradicionais. Mais ainda, elas são cada vez mais autômas de sistemas político; cria-se um espaço próprio para ações coletivas dentro de sociedades complexas como subsistema específico. ...

A situação normal de 'movimentos' de hoje é uma rede de pequenos grupos submersas na vida cotidiana que requer o envolvimento pessoal para experimentar e praticar inovações culturais. Eles emergem apenas por ocasião de assuntos específicos, como por exemplo, a grande mobilização pela paz, para o aborto, contra política nuclear etc. A rede submersa, apesar de ser composta por pequenos grupos separados, é um sistema de troca (pessoas e informações circulam dentro da rede; algumas agências como estações de rádios livres, livrarias, magazines providenciam uma certa unidade).

Tais redes (primeiro desenhadas por GERLACH e HINE⁵⁵) têm as seguintes características: (a) permitem filiação múltipla; (b) militância é apenas em tempo parcial a curto prazo; (c) envolvimento pessoal e solidariedade afetiva são requeridos como condição da participação em muitos destes grupos. Isto não é um fenômeno temporário, mas um deslocamento morfológico na estrutura da ação coletiva".⁵⁶

Afirma o autor ainda que a nova forma organizacional de movimentos contemporâneos não é "instrumental" para seus objetivos. Na verdade, é um objetivo em si mesmo. Quando a ação se dirige a códigos culturais, a forma do movimento é uma mensagem, um desafio simbólico para os padrões dominantes!

Falar de "sucesso" (ou "derrota") não faz sentido porque os movimentos não querem "participar" do sistema ou se submeter a uma racionalidade instrumental, mas reverter sistemas simbólicos embutidos em relacionamentos de poder. Além destas mensagens culturais, estes movimentos formam novas elites, contribuem para a mudança do pessoal em instituições políticas, criam novos padrões de comportamento e novos modelos de organização.⁵⁷

Podemos, agora, identificar melhor os significados diferentes dos planejamento participativo e comunicativo:⁵⁸

(i) Tradicionalmente, o planejado não foi visto pelo planejador como "pleno interlocutor", mas como simples "cliente" dos serviços do planejamento - vide a Figura anteriormente apresentada. Apesar de toda a simplificação que se expressa nesta afirmação, acreditamos que seja defensável até para formas mais "avançadas" como os planejamentos advocatício e participativo tradicionais que descobrem o planejado também como fonte e "contribuinte" de legitimações.

O *planejamento participativo* "tradicional" caracteriza-se, portanto, muito mais como uma proposta oriunda do Estado e seus órgãos que chama a "sociedade para si"⁵⁹; contém elementos fortes de

⁵⁵ vide GERLACH, L.L., HINE, V.H. *People, power and change*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1970;

⁵⁶ MELLUCI, A. *The symbolic challenge*, op. cit., pp. 798-800; para o conceito da "rede submersa" vide também FISCHER T., CARVALHO, J. Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador. In: FISCHER T. (Org.) *Poder local, governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, pp. 151-163;

⁵⁷ vide MELLUCI, A. *The symbolic challenge*, op. cit., pp. 801 e 813; OFFE, C. *New social movements: challenging boundaries of institutional politics*. In *Social Research*, vol 52, nº 4, winter 1985, pp. 817-868, aqui p. 820, vê a atuação dos novos movimentos na politização da sociedade civil através de práticas que pertencem a uma esfera intermediária entre recursos "privados" e modos de políticas institucionais, sancionados pelo Estado;

⁵⁸ uma primeira discussão a este respeito apresentamos em RANDOLPH, R. *Gestão comunicativa versus gestão participativa*, op. cit.;

instrumentalização do planejado e desenha a relação entre planejador e planejado mais como *latentemente* estratégica do que verdadeiramente comunicativa (vide um aprofundamento desta idéia no item seguinte). E, por ser “falso” (ideológico), é mais nocivo à convivência social e política do que os modelos mais abertamente “autoritários” (expressando sem muitos rodeios a lógica instrumentalista do sistema) que ficaram muito mais expostos a críticas relativas à sua “eficiência” e seu sucesso inclusive dos próprios defensores do instrumentalismo sistêmico.

(ii) Já o **planejamento comunicativo**, observado “estruturalmente”, certamente precisa buscar sua organização adequada em formas não-sistêmicas - que poderia ter seu ponto de partida, pelo que nós ouvimos acima, em redes submersas de grupos sociais que *emergem* conforme as temáticas (“oposição”) e articulam-se, mais ou menos abrangentemente, em movimentos explícitos. O que distingue o planejamento comunicativo de uma mobilização social é o fato de haver membros de entidades governamentais envolvidos, *em lugares de destaque*, na formação e atuação da rede de movimento. Estruturalmente exige, portanto, o envolvimento de *pessoas*, não de ocupantes de cargos; pessoas capazes de dialogar que possuem certa credibilidade junto aos outros integrantes da rede. Em alguma das suas experiências práticas, FORESTER qualificou o planejador como “*amigo*” que indica claramente uma mudança qualitativa do envolvimento de “funcionários” de órgãos de planejamento.

Essa proposta mostra sua preocupação em não reduzir, “instrumentalmente”, a complexidade do mundo da vida (da estrutura das personalidades, da sociedade e suas tradições culturais) num processo de produção cultural e mútuo apreendido. Pretende ainda, se bem temporária e territorialmente delimitado, servir de mediação entre o “privado” e o “político” sem se integrar em nenhuma instituição partidária ou governamental. Como está sempre “desafiando fronteiras”, conforme OFFE, corre riscos ainda maiores do que o tradicional método participativo de ser desvirtuado por planejadores inescrúpulos que apenas aparentemente aceitam a moralidade que deve nortear os processos. Não sabemos se um “código ético” para o planejador público poderia resolver esta questão; de qualquer forma seja registrado que a discussão desemboca em questões de ética e moral que ora não poderemos discutir.⁶⁰

b. Além do agir comunicativo e agir estratégico? O planejamento comunicativo como expansão da racionalidade comunicativa

⁵⁹ lembrando novamente o modo de racionalização político-consensual que OFFE identifica no Estado social; vide OFFE, C. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. op. cit.;

⁶⁰ será certamente um dos passos seguintes na nossa apropriação, discussão e reflexão sobre o planejamento comunicativo o debate da “moralidade e ética discursiva” como foi encaminhado pelo mesmo ator; vide para uma primeira aproximação HECK, J. N. Moralidade e ética discursiva em J. Habermas. Para uma ontologia do agir comunicativo. *Síntese Nova Fase*, Belo Horizonte, v. 21, n. 65, 1994, pp. 353-366; a tese de ALCOFORADO, I. G. Teoria crítica e planejamento. Uma reflexão acerca da experiência do planejamento. Rio de Janeiro: Diss. Mestrado no IPPUR / UFRJ, 1993, chega a conclusões parecidas;

Podemos trabalhar, agora, com uma primeira hipótese a respeito da “institucionalidade” do planejamento comunicativo: inspirados na tradição e adaptação dos movimentos sociais, a identificamos como uma nova forma de articulação - como REDE - entre agentes heterogêneos (indivíduos, pequenos grupos, organizações não governamentais⁶¹, mas também de entidades de planejamento etc.), de origens sociais e territoriais diferentes, abrangendo diferentes escalas tanto sociais (classes, gênero, idade etc.) como territoriais (locais, regionais, nacionais, internacionais) etc.⁶²

Esse planejamento rompe com o paradigma positivista anterior e incorpora, como prática essencial, o debate de valores, normas, regras motivações etc.⁶³ Para isto é necessário abolir a tradicional distinção entre “fato” e “valor” e criar uma nova racionalidade para poder lidar com essa nova constelação. Recorremos, para a realização destas tarefas à proposta de HABERMAS em *expandir a racionalidade através da uma guinada pragmática*⁶⁴:

“A reinterpretação pragmática da problemática da validade exige evidentemente a reviravolta completa daquilo que antes era tido como ‘força ilocucionária’ de uma ação de fala. Pois, Austin tinha compreendido a força ilocucionária como o componente irracional da ação de fala: o elemento racional era monopolizado pelo conteúdo da proposição assertórica (ou seja, pela sua forma nominalizada). O significado e a compreensão estavam concentrados ilicitamente nesse componente racional. A realização conseqüente da guinada pragmática opõe-se a isso, transformando as pretensões de validade em representantes de uma racionalidade que se apresenta como um conjunto estrutural abrangendo: condições de validade, pretensões de validade referidas às condições de validade e razões para o resgate de pretensões de validade. O ato de fala singular está unido a esta estrutura, em primeira linha, através do modo como se compõe; o modo é determinado de acordo com o tipo de pretensão que se faz valer (bem como de acordo com a maneira de se referir a essa pretensão), a qual é levantada pelo falante através de um ato caracterizado, de modo não muito correto, como ‘ilocucionário’ ou, em caso exemplar, através do proferimento de um enunciado performativo. Através desse procedimento, a sede da racionalidade se desloca, saindo do componente proposicional e indo alojar-se no ilocucionário; ao mesmo tempo, rompe-se a fixação das condições de validade na proposição. Abre-se, assim, um lugar para a introdução de pretensões de validade não dirigidas a condições de verdade, portanto, que não se concentram na relação da linguagem com o mundo objetivo.”

Em nossas palavras, podemos interpretar este trecho em vista à atual problemática da seguinte forma: vimos como um dos grandes problemas do planejamento desde WEBER e MANNHEIM consistia como tratar a discussão de valores, intensões, motivos etc. (as “razões” pragmáticas, que não eram acessível a uma racionalidade orientada por objetivos - “*Zweckrationalität*”) no próprio processo do planejamento; lembramos que o paradigmático modelo do planejamento racional-compreensivo delegava a decisão sobre objetivos e valores à esfera política (“*Wertrationalität*”), pressuposto e anterior ao processo do planejamento. Manifestações de

⁶¹ vide a importância deste “agente” para nosso tema em SCHERER-WARREN, I. *ONGs: elos de uma rede*. Trabalho apresentado no Workshop “Avaliação de Planejamento Urbano e Regional” da ANPUR, Gramado/RS: ANPUR, oct. 1994; e também RANDOLPH, R., SILVEIRA, C., MENEGAT, E. *Solidariedade e gestão territorial: Indagações sobre a atuação das organizações não governamentais no Brasil*, op. cit.;

⁶² compartilhamos com Ilse SCHERER-WARREN a convicção de que o conceito da rede aponta para uma nova meta-diversidade das articulações sociais, vide SCHERER-WARREN, I. *Redes de movimentos sociais*, op. cit., p. 9 e RANDOLPH, R. *A rede como integração da diversidade. O desafio da análise de múltiplas articulações de processos sociais locais*. Trabalho apresentado no VI Colóquio sobre Poder Local, Salvador, UFBA / NPGA, dez. 1994;

⁶³ vide BROWN, R.H. *Social planning as symbolic practice*, op. cit.;

⁶⁴ vide HABERMAS, J. *Sobre a crítica da teoria do significado*. In. Idem, *Pensamento pós-metafísico. Estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990, pp. 105-134, aqui p. 124/125;

valores, intenções, motivos, crenças etc. não podiam ser tratadas “racionalmente”; seu caráter profundamente “irracional” não as fez acessível a um debate racional (isto é, ao planejamento)⁶⁵.

Mas, a “guinada pragmática” e a elaboração de uma pragmática formal mostra que uma compreensão “semântica” da **verdade** (relacionada à “correspondência” entre fala e mundo objetivo) é estreita demais; o que estão em jogo são as pretensões de validade que leva a introdução da *sinceridade subjetiva* e da *correção normativa* como conceitos para a validade de atos de fala: elas precisam, portanto, contemplados no processo de planejamento comunicativo⁶⁶; daí nossa opinião que a visão pragmática exige uma visão mais abrangente da racionalidade.⁶⁷

Explicita HABERMAS um pouco mais adiante:

“Certamente, as condições de verdade são a medida para sabermos se um proferimento preenche ou não sua função de representação; todavia, o preenchimento da função expressiva e interativa também se mede em condições análogas às da verdade. Isso me leva a introduzir a sinceridade subjetiva e a correção normativa como conceitos para a validade de atos de fala, os quais têm analogia com a verdade. Essas relações da ação de fala com intenções de falantes e destinatários também podem ser pensadas de acordo com o modelo de uma relação com o mundo objetivo. É que existe simultaneamente uma relação com o mundo subjetivo (do falante) configurado pela totalidade de experiências vivenciais, às quais se tem acesso de modo privilegiado, e uma relação com o mundo social (do falante, ouvinte e outros membros) configurado pela totalidade das relações interpessoais tidas como legítimas. Esses conceitos de mundo, construídos em analogia, não devem ser mal interpretados (no sentido de Popper) como religião parcial do único mundo objetivo. As experiências vivenciais que F manifesta em ações de fala expressivas (prototipicamente em confissões e revelações), não devem ser entendidas como uma classe especial de entidades (ou episódios internos); o mesmo se deve dizer das normas, as quais legitimam uma relação interpessoal entre F e O, produzida através de ações de fala regulativas (prototipicamente através de ordens e promessas). Na perspectiva dos participantes, os enunciados vivenciais da primeira pessoa, empregados em ações de fala expressivas, podem ser proferidos de modo sincero, quando o falante realmente quer dizer aquilo que diz, ou insincero, em caso contrário. Ora, eles não podem ser verdadeiros ou falsos - a não ser que os enunciados vivenciais sejam assimilados às proposições assertóricas. Da mesma maneira, as proposições exortativas (ordens) ou proposições intencionais (promessas), utilizadas em ações de fala regulativas, podem ser, no enfoque da segunda pessoa, corretas, caso preencham expectativas normativas, ou incorretas, quando não preenchem essas expectativas, ou seja, são corretas quando têm realmente um caráter obrigatório e incorretas, quando apenas simulam tal obrigatoriedade. Entretanto, elas também não podem ser verdadeiras ou falsas. Com suas ações de fala, os participantes da comunicação referem-se a algo no mundo subjetivo, social ou objetivo; no entanto, o modo de se referirem ao mundo subjetivo e social difere do modo como encaram o mundo objetivo. O tipo de referência revela que esses conceitos de mundo só podem ser utilizados num sentido analógico: os objetos não são identificados da mesma maneira que as experiências vivenciais que eu manifesto ou dissimulo num enfoque expressivo como sendo ‘especificamente minhas’ também diferem das normas reconhecidas ‘por nós’, que nós seguimos ou infringimos num enfoque conformista”.

Um novo planejamento - visto como processo comunicativo de mútua compreensão, da produção de consensos⁶⁸, adesões e alianças através do entendimento, não da “influenciação”⁶⁹ - pode ser

⁶⁵ vide a respeito destes argumentos o excelente artigo de BROWN, R.H. Social planning as symbolic practice, op. cit.;

⁶⁶ FORESTER esquematiza essas condições de validade já desde a abordagem apresentada em FORESTER, J. Critical theory and planning practice, op. cit.;

⁶⁷ Aliás, de alguma forma discutimos isto já em relação à produção e uso de indicadores (sociais) há bastante tempo; vide RANDOLPH, R. *Pragmatische Theorie der Indikatoren. Grundlagen einer methodischen Neuorientierung*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1979 (Teoria pragmática de indicadores. Fundamentos de uma reorientação metodológica), onde a questão da COMUNICAÇÃO ocupava um lugar central - tentamos articular elementos da semiótica (Ch. W. MORRIS), de uma teoria “cibernética” e neo-pragmática do conhecimento (teoria de modelos de STACHOWIAK), de um anarquismo metodológico (FEYERABEND) e da teoria social crítica (HABERMAS).

⁶⁸ e é neste sentido que John FORESTER se apropria, criativamente, das idéias de HABERMAS como mostra muito bem GONDIM, L. A dimensão ético-política ..., op. cit.; todas as propostas “práticas” que FORESTER elabora quando observa o planejamento frente a poder, conflitos, misinformações etc. têm sua base nesta racionalidade pragmática ampliada; vide FORESTER, J. *Planning in the face of power*, op. cit.;

⁶⁹ conforme distingue HABERMAS, J. Sobre a crítica ..., op. cit., p. 128;

compreendido, então, teoricamente como localizado em *novos ambientes sociais* - vide as rápidas indicações no item anterior - e criando *novas dinâmicas* basicamente inspiradas no agir comunicativa do entendimento que sempre realizamos para reproduzir a sociedade no âmbito do mundo da vida.

A diferenciação entre entendimento e influência, que são dois mecanismos e correspondentes tipos de ação mutuamente **excludentes**, conduzem a uma outra distinção da maior importância para a compreensão teórica do planejamento comunicativo:

"Os processos de entendimento não podem ser empreendidos com a dupla intenção de chegar a um consenso com um participante da interação sobre algo e, ao mesmo tempo, de produzir nele algum efeito causal. Na perspectiva dos participantes, um consenso não pode ser imposto de fora, nem impingido por uma das partes - quer se trate de um procedimento instrumental, através da intervenção direta na situação da ação, ou de um procedimento estratégico, por intermédio de uma influência indireta nos enfoques proposicionais do oponente; essa última influência também é calculada através do próprio sucesso. O que manifestamente se realiza através da influência externa (gratificação ou ameaça, sugestão ou engano), não pode contar intersubjetivamente como consenso; tal intervenção perde seu efeito em termos de coordenação da ação.

O agir comunicativo ou o estratégico são necessários quando um ator só pode realizar seus planos de ação de modo interativo, isto é, com o auxílio da ação (ou da omissão) de um outro ator. Além disso, o agir comunicativo tem de satisfazer a condições de entendimento e de cooperação :

- a) os atores participantes comportam-se cooperativamente e tentam colocar seus planos (no horizonte de um mundo da vida compartilhado) em sintonia uns com os outros na base de interpretações comuns da situação ;
- b) os atores envolvidos estão dispostos a atingir os objetivos mediatos da definição comum da situação e da coordenação da ação assumindo os papéis de falantes e ouvintes em processos de entendimento, portanto, pelo caminho da busca sincera ou sem reservas de fins ilocucionários." ⁷⁰

O agir comunicativo - e, analogamente, a realização do planejamento comunicativo -, que como todo o agir persegue um fim, exige dos agentes envolvidos uma coordenação de suas ações que não depende da racionalidade teleológica das orientações da ação, mas que as teleologias dos planos individuais sejam interrompidas pelo mecanismo do entendimento.

"O *telos* que habita nas estruturas linguísticas força aquele que age comunicativamente a uma mudança de perspectiva; esta se manifesta na necessidade de passar do enfoque objetivador daquele que age orientado pelo sucesso, isto é, daquele que quer conseguir algo no mundo, para o enfoque performativo de um falante que deseja entender-se com uma segunda pessoa sobre algo". ⁷¹

Portanto, os enfoques que se orientam pelo entendimento e pelo sucesso não devem ser diferenciados apenas analiticamente. Correspondendo a dois tipos de interação, eles devem excluir-se mutuamente na própria perspectiva dos agentes envolvidos. Essa concepção do agir comunicativa HABERMAS sofreu inúmeras críticas que não cabe aprofundar aqui. O próprio autor, respondendo a duas objeções em relação a diferenciação entre o agir comunicativo e o estratégico⁷², aprofunda sua concepção com a introdução de uma distinção entre o agir *latentemente* e *manifestamente* estratégico:

⁷⁰ idem, p. 129;

⁷¹ idem, p. 130;

⁷² São essas críticas: "a) qualquer tipo de ação de fala pode ser mobilizado de modo estratégico; b) imperativos simples, não embutidos em contextos normativos, não expressam pretensões de validade e sim, pretensões de poder, fazendo com que atos ilocucionários sejam realizados em vista do sucesso, fato que nós descrevemos como sendo paradoxal"; idem, p. 131;

"Existe, no entanto, o caso do agir de fala **latentemente estratégico**, que visa efeitos perlocucionários não regulados convencionalmente. Esses efeitos só podem surgir quando o falante não declara ao ouvinte seus fins no âmbito da definição comum da situação, Assim procede, por exemplo, um orador na ânsia de persuadir o seu público, talvez porque lhe faltem na situação dada argumentos convincentes. Esses efeitos perlocucionários não-públicos só podem ser obtidos de modo parasitário, a saber, sob a condição de que o falante simule a intenção de perseguir sem reservas seus fins ilocucionários quando na realidade está ferindo os pressupostos do agir orientado ao entendimento e ocultando esse fato do ouvinte. O uso latentemente estratégico da linguagem é parasitário, porque ele só funciona quando, pelo menos uma das partes, parte do pressuposto que a linguagem está sendo utilizada com o fim do entendimento. Quem age estrategicamente, precisa ferir de modo imperceptível as condições de sinceridade do agir comunicativo.

Também o uso da linguagem **manifestamente estratégico** possui um status derivado; neste caso, todos os participantes têm consciência de que o entendimento linguístico está sob condições do agir estratégico - permanecendo por isso deficitário. Eles sabem que têm de completar os efeitos perlocucionários de suas ações de fala, mediados ilocucionariamente, através de efeitos empíricos desencadeados teleologicamente e contam com isso. Em última instância, eles dependem de um entendimento indireto; às vezes é preciso, por exemplo, o proverbial tiro na proa para convencer o oponente da seriedade de uma ameaça!

Este caso do uso manifestamente estratégico da linguagem não pode ser confundido, por seu turno, com os casos de um **entendimento indireto** que fica subordinado ao fim do agir comunicativo. Em situações iniciais não estruturadas, por exemplo, o encontro casual no bar, a definição comum da situação só acontece porque o rapaz indiretamente dá a entender algo à loura atraente. Do mesmo modo, o professor pedagogicamente prudente inspira confiança em seu aluno através de elogios, para que ele aprenda a levar a sério suas próprias idéias. Em casos desse tipo, nos quais um agir comunicativo procura criar passo a passo seus próprios pressupostos, *ad terminus ad quem* é, no final, um consenso do qual se pode dispor comunicativamente e não um efeito perlocucionário, que poderia ser destruído através do declarar ou do confessar" (grifo nosso).⁷³

Enfim, cabe mencionar que seguir imperativos ou uma norma não precisa indicar, de imediato, um agir estratégico - voltado para o sucesso (o "cumprimento"). Agir conforme imperativos e normas pode estar baseado no seu prévio entendimento e aceitação.⁷⁴ Se, na perspectiva dos participantes da comunicação, seus mundos de vida estiverem suficientemente entrelaçados, "todos os imperativos podem ser colocados perante este pano de fundo, intersubjetivamente compartilhado e compreendidos conforme o modelo das exortações normativamente autorizadas."

"Por mais fracos que sejam os contextos normativos, eles são suficientes para autorizar um falante a ter uma expectativa de comportamento, a qual pode ser eventualmente criticada pelo ouvinte. Somente no caso-limite do agir manifestamente estratégico, a pretensão de validade normativa encolhe-se, transformando-se numa crua pretensão de poder, apoiada num potencial contingente de sanção, não mais regulado convencionalmente e não mais deduzível gramaticalmente. A expressão "mãos ao alto!" proferida pelo assaltante de banco, que aponta o revólver para o caixa, exigindo a entrega do dinheiro, mostra de modo dramático que as condições de validade normativa foram substituídas por condições de sanção. A dissolução do fundo normativo mostra-se sintomaticamente na estrutura-se-então da ameaça, que no agir estratégico assume o lugar da seriedade e da sinceridade do falante, pressupostas no agir comunicativo. Imperativos ou ameaças impostos de modo puramente estratégico, destituídos de sua pretensão de validade normativa, não constituem atos ilocucionários, voltados ao entendimento. Eles são parasitários, na medida em que sua compreensibilidade precisa ser tomada de empréstimo às condições de uso que tomam possíveis atos ilocucionários."⁷⁵

Podemos concluir, então, que a tarefa do **planejamento comunicativo** - a *produção cultural* - apenas pode ser alcançada através do *entendimento* - que não significa o consenso, mas um certo consentimento dos envolvidos. Não é uma atividade política em primeiro lugar, mas a construção de uma compreensão comum da realidade que não se esquiva dos antagonismos que perpassam as sociedades capitalistas contemporâneas. Mesmo porque o próprio planejamento

⁷³ idem, p. 132/132;

⁷⁴ Seria interessante confrontar a concepção com aquela de GIDDENS a respeito de consciência discursiva e consciência prática, do poder e da distinção entre integração social e integração sistêmica.; vide GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989;

⁷⁵ HABERMAS, J. Sobre a crítica ..., op. cit, p. 134;

comunicativa trabalha na fronteira da principal oposição antagônica da sociedade capitalista que é a fronteira entre sistema e mundo da vida (quadro institucional ou sociedade civil). Não surpreende que este planejamento não oferece “soluções” pré-fabricadas; mas aposta em uma “força do cotidiano” para a qual encontraríamos adeptos e defensores em outro lugar: por exemplo em MAFFESOLI, CERTEAU e outros.

Lançando um olhar para trás ao **planejamento participativo**, encontramos toda sua ambiguidade no disfarce da racionalidade instrumental através de suas *falas latentemente estratégicas*; onde se diz que a “participação” é para “ouvir” os envolvidos, mas onde ela não tem como objetivo o *entendimento*, mas o *sucesso*. Como bem mostrou OFFE na sua análise do modo político-consensual da administração (na época do Estado social)⁷⁶, esta estratégia só podia desembocar, mais tarde e mais cedo, numa *crise de credibilidade* do próprio Estado.

No planejamento comunicativo, apesar de toda a “articulação”, seu caráter de rede com elementos antagônicos deve manter, tendencialmente, por um certo período suas heterogeneidades entre ação coletiva e política e entre elas e a ação administrativa; não cabe aqui especular até que ponto este “arranjo” pode-se mostrar estável e em que “re-articulação” possa desembocar.⁷⁷

4. À GUIA DE UMA SÍNTESE: CONFRONTO COM EXPERIÊNCIAS CONCRETAS BRASILEIRAS

Já mencionamos em outro trabalho⁷⁸, que toda a reflexão que realizamos nos últimos tempos em relação ao planejamento comunicativo provinha de um esforço e de uma busca para superar uma frustração, compartilhada em sala de aula com os estudantes, em relação às propostas tradicionais (dentro do Estado social) de “participação”. Se os novos movimentos sociais permitiram, durante certo tempo, enxergar uma “luz” no fim do túnel no qual entramos com o “esgotamento das energias utópicas”, na década de 90 esta esperança foi se esvaiando.

Procuramos, então, resgatar essa esperança em transformações sociais através de novas experiências que surgiram no bojo da sociedade civil (mundo da vida) e mostraram possibilidades de elaborar e implementar propostas de melhorias de vida para a população carente. Encontramos, nas nossas análises⁷⁹, uma ampla articulação temporária entre agentes e

⁷⁶ vide OFFE, C. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa, op. cit.;

⁷⁷ existem autores que vêem na “organização” de redes um indício do surgimento de novos “setores” ou até de uma nova sociedade; vide a discussão crítica em SCHERER-WARREN, I. Organizações não-governamentais.: seu papel na construção da sociedade civil. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 8, nº 3, São Paulo, Fund. Seade, 1994, pp. 3-14; ou numa perspectiva que vê nas novas “estruturas de rede” o potencial de aumentar as capacidades sociais de solucionar problemas: MESSNER, D., MEYER-STAMER, J. Staat, Markt und Netzwerke im Entwicklungsprozess. *E+Z*, ano 36, 1995, nº 5/6, pp. 131-133 (Estado, mercado e redes no processo de desenvolvimento);

⁷⁸ vide RANDOLPH, R. Gestão comunicativa versus gestão participativa, op. cit.;

⁷⁹ inicialmente apresentadas em RANDOLPH, R., SILVEIRA, C., MENEGAT, E. Solidariedade e gestão territorial: Indagações sobre a atuação das organizações não governamentais no Brasil, op. cit. e posteriormente aprofundadas

instituições das mais diferentes características que conseguiram reunir assim seus esforços. Sem poder qualificar muito profundamente essas realidades, pareciam-nós constituir-se *redes de solidariedade* com todos os ingredientes que discutimos a seu respeito anteriormente.

Entretanto, o caminho até agora percorrido, deve ser ampliado exatamente por causa das características do planejamento comunicativo que conseguimos destilar no atual ensaio. Já as experiências acima mencionadas⁸⁰ mostraram, em boa parte, um envolvimento do "Estado" (no caso eram geralmente as prefeituras) na articulação das redes. Com a avanço de nossa reflexão tornam-se, agora, particularmente interessantes aquelas propostas idealizadas por partidos e governos (locais) "populares" no Brasil que procuram, sob condições diferentes da década de 80, levar adiante um *projeto político* de uma *gestão democrática* ou *participativa*.⁸¹

A apropriação desta experiência será nosso próximo desafio no caminho de avaliar até onde a proposta do planejamento comunicativa é uma proposta viável, factível, possível a ser implementada. Acreditamos que nessa "gestão democrática e participativa"⁸² encontraremos um rico material de reflexão que pode levar a reformulações do próprio projeto do planejamento comunicativo.

BIBLIOGRAFIA

- ALCOFORADO, I. G. *Teoria crítica e planejamento. Uma reflexão acerca da experiência do planejamento*. Rio de Janeiro: Diss. Mestrado no IPPUR / UFRJ, 1993
- AZEVEDO, S. Orçamento participativa e gestão popular: reflexões preliminares sobre a experiência de Betim, *Proposta*, R.J. FASE, 1994, ano 22, nº 62, pp. 44-48
- BROWN, R.H. Social planning as symbolic practice: toward a liberating discourse for societal self-direction. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 2, nº 1, 1987, pp. 13-37
- COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 38, março 1994, pp. 38-52
- FALUDI, A. (Org.) *A reader in planning theory*. Oxford e.o: Pergamon Press, 1973
- FISCHER, F., FORRESTER, J. (Eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham and London: Duke University Press, 1993

em RANDOLPH, R. Novos agentes, novas fronteiras e novas espacialidades - umas reflexões sobre a sociedade brasileira contemporânea, op. cit.;

⁸⁰ que deram origem às análises dos últimos dois ensaios citados;

⁸¹ poderíamos, inclusive, realizar a releitura de investigações já acabadas em relação a um determinado grupo de municípios fluminenses - entre eles o "exemplar" Angra dos Reis -, a experiência do "orçamento participativo" de Porto Alegre e outros lugares; vide o relatório apresentado pelo IBASE, intitulado *Democracia nas grandes cidades: A gestão democrática da prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IBASE, março de 1995;

⁸² vide os outros casos já citados no início deste trabalho; vide AZEVEDO, S. Orçamento participativa e gestão popular, op. cit.; e GONDIM, L.M.P. Quando "outros" novos personagens entram em cena, op. cit.;

- FISCHER T., CARVALHO, J. Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador. In: FISCHER T. (Org.) *Poder local, governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, pp. 151-163
- FORESTER, J. Critical theory and planning practice. *American Planning Association Journal*, july 1980, pp. 275-286
- FORESTER, J. *Planning in the face of power*. Berkeley e.o.: Univerity of California Press, 1989
- FRIEDMANN, J., HUDSON, B. Knowledge and action: A guide to planning theory. *American Institute of Planners Journal*, january 1974, pp. 2-16
- GERLACH, L.L., HINE, V.H. *People, power and change*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1970
- GALLOWAY, Th.D., MAHAYNI, R.G. Planning theory in retrospect: the process of paradigm change. *American Planning Association Journal*, jan. 1977, pp. 62-77;
- GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989
- GONDIM, L.M.P. *A dimensão ético-político da prática do planejamento: Comentários sobre as propostas teórico-metodológicas de John Forester*. Trabalho apresentado no Encontro sobre Pobreza, Urbanização e Meio Ambiente, IPPUR/UFRJ - Department of City and Regional Planning / Cornell University, Itamonte / MG, junho 1995
- GONDIM, L.M.P. Quando "outros" novos personagens entram em cena: o modelo de gestão da social democracia cearense. *Revista de Administração Pública*, FGV, vol. 28, nº 3, 1994, pp. 195-210
- HABERMAS, J. Ações, atos de fala, interações mediadas pela linguagem e mundo da vida. In: idem, *Pensamento pós-metafísico. Estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990, pp. 65-103
- HABERMAS, J. Sobre a crítica da teoria do significado. In. Idem, *Pensamento pós-metafísico. Estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990, pp. 105-134
- HABERMAS, J. A nova intransparência. A crise do Estdo do bem estar social e o esgotamento das energias utópicas, *Novos ESTUDOS CEBRAP*, S.P., 1987, nº 18, pp. 103-114
- HABERMAS, J. Técnica e ciência enquanto "ideologia". In: *Os Pensadores - Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno*. São Paulo: Abril Cultural, 2ª ed., 1983, pp. 313-343
- HABERMAS, J. *Teoria de la accion comunicativa* (2 vols.). Madri: Taurus, 1989 (original em alemão em 1981)
- HEALEY, P. Planning through debate: the comunicative turn in planning theory. In: FISCHER, F., FORRESTER, J. (Eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham and London: Duke University Press, 1993
- HEALEY, P. The reorganisation of State and market in planning. *Urban Studies*, vol. 29, nºs 3/4, 1992, pp. 411-434
- HECK, J. N. Moralidade e ética discursiva em J. Habermas. Para uma ontologia do agir comunicativo. *Síntese Nova Fase*, Belo Horizonte, v. 21, n. 65, 1994, pp. 353-366
- HUDSON, B.M. Comparision of current planning theories: Counterparts and contradictions. *American Planning Association Journal*, oct. 1979, pp. 387-398

- IBASE, Coordenação de elaboração e ação política *Democracia nas grandes cidades: A gestão democrática da prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IBASE, março de 1995
- MELUCCI, A. The symbolic challenge of contemporary movements. *Social Research*, vol 52, nº 4, winter 1985, pp. 788-816
- MESSNER, D., MEYER-STAMER, J. Staat, Markt und Netzwerke im Entwicklungsprozess. *E+Z*, ano 36, 1995, nº 5/6, pp. 131-133 (Estado, mercado e redes no processo de desenvolvimento)
- OFFE, C. New social movements: challenging boundaries of institutional politics. In *Social Research*, vol 52, nº 4, winter 1985, pp. 817-868
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*.. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984
- OFFE, C., LENHARDT, G. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*, op. cit., pp. 10-53
- OFFE, C., RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C: *Problemas estruturais do Estado capitalista*, op. cit., pp. 122-137
- OFFE, C. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: idem, *Problemas estruturais do Estado capitalista*, op. cit, pp. 140-177
- OFFE, C. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: Idem, *Problemas estruturais de Estado capitalista*, op. cit., pp. 216-233
- RANDOLPH, R. *A rede como integração da diversidade. O desafio da análise de múltiplas articulações de processos sociais locais*. Trabalho apresentado no VI Colóquio sobre Poder Local, Salvador, UFBA / NPGA, dez. 1994
- RANDOLPH, R. *Gestão comunicativa versus gestão participativa: Novas formas de responsabilidade política ou velhas irresponsabilidades?* Trabalho apresentado no XXIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambú, nov. 1994
- RANDOLPH, R. *Novos agentes, novas fronteiras e novas espacialidades - umas reflexões sobre a sociedade brasileira contemporânea*. Trabalho apresentado no Workshop "Avaliação do Planejamento Urbano e Regional: Propostas para o Brasil Urbano no Final do Século", Gramado/RS: ANPUR, out. 1994
- RANDOLPH, R. SILVEIRA, C. MENEGAT, E. Solidariedade e gestão territorial: Indagações sobre a atuação das organizações não governamentais no Brasil. In: *Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território*, Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR (Salvador, maio 1991), org. por M. A. FILGUEIRAS GOMES. Salvador: UFBA, Fac. Arquitetura, 1993, pp. 77-88;
- RANDOLPH, R. *Pragmatische Theorie der Indikatoren. Grundlagen einer methodischen Neuorientierung*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1979 (Teoria pragmática de indicadores. Fundamentos de uma reorientação metodológica)
- SCHERER-WARREN, I. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993
- SCHERER-WARREN, I. *ONGs: elos de uma rede*. Trabalho apresentado no Workshop "Avaliação de Planejamento Urbano e Regional" da ANPUR, Gramado/RS: ANPUR, oct. 1994

SCHERER-WARREN, I. Metodologia de redes no estudo das ações coletivas e movimentos sociais. Trabalho apresentado no VI Colóquio sobre Poder Local. Salvador: UFBA / NPGA, dez. 1994

SCHERER-WARREN, I. Organizações não-governamentais.: seu papel na construção da sociedade civil. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 8, nº 3, São Paulo, Fund. Seade, 1994, pp. 3-14;