



O “NÓ” DAS METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO (ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

Sessão Temática 3: Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Resumo: Nas práticas de gestão e planejamento territorial, as formas e métodos da participação social compõem um terreno em disputa — variam práticas que buscam emancipação e transformação social e processos meramente informativos; ações baseadas em uma pseudoparticipação ou em processos coletivos de deliberação. A qualidade da participação cidadã é um vetor imprescindível para a configuração de novos modelos de decisão que orientem a relação Estado e Sociedade. A necessidade de discutir o “como fazer” é fundamental para a efetividade da participação e para a qualificação de práticas do planejamento. O artigo reflete sobre a importância da dimensão metodológica, do “como fazer”, nas práticas participativas do planejamento territorial, considerando o acúmulo de debates, as lacunas existentes e o repertório de experiências do campo.

Palavras-chave: Participação Social; Metodologias Participativas; Planejamento Participativo; Territórios Populares; Política Urbana.

THE CHALLENGE OF PARTICIPATORY METHODOLOGIES IN TERRITORIAL PLANNING AND MANAGEMENT

Abstract: *In territorial management and planning practices, the forms and methods of social participation are a matter of dispute - there is a range of practices that seek emancipation and social transformation and merely informative processes; actions based on pseudo-participation or collective deliberation processes. The quality of citizen participation is an essential factor in shaping new decision-making models that guide the relationship between state and society. The need to discuss "how to do it" is fundamental to the effectiveness of participation and the qualification of planning practices. The article reflects on the importance of the methodological dimension, the "how to", in participatory territorial planning practices, considering the accumulation of debates, the existing gaps and the repertoire of experiences in the field.*

Keywords: *Social Participation; Participatory Methodologies; Participatory Planning; Popular Territories; Urban Policy*

EL DESAFÍO DE LAS METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO

Resumen: *En las prácticas de gestión y planificación territorial, las formas y métodos de participación social constituyen un terreno en disputa: varían las prácticas que buscan la emancipación y la transformación social y los procesos meramente informativos; las acciones basadas en la pseudoparticipación o los procesos de deliberación colectiva. La calidad de la participación ciudadana es un factor esencial en la configuración de nuevos modelos de toma de decisiones que orienten la relación entre Estado y sociedad. La necesidad de debatir sobre «cómo hacerlo» es fundamental para la eficacia de la participación y la cualificación de las prácticas de planificación. El artículo reflexiona sobre la importancia de la dimensión metodológica, del «cómo», en las prácticas de planificación territorial participativa, considerando el cúmulo de debates, las lagunas existentes y el repertorio de experiencias en la materia.*

Palabras clave: *Participación social; Metodologías participativas; Planificación participativa; Territorios populares; Política urbana*

INTRODUÇÃO

O debate sobre a dimensão metodológica dos processos participativos no planejamento e gestão do território está, atualmente, enfraquecido no nosso campo. O abandono dessa discussão pode ser derivado do entendimento equivocado da própria ação planejadora como algo que se compreende técnico, vertical, impositivo (Fainstein e Campbell, 2011; Healey, 2011), somado ao contexto histórico e estrutural dos processos participativos (e sua crise) no sistema democrático da América Latina e em especial no Brasil (Poggiese, 2009; Castro, Serafim, Trindade, 2022; Maricato, 2014). A ausência de um debate qualificado sobre as metodologias participativas têm comprometido inclusive a formação de profissionais do planejamento (Ribeiro, 2013b). A necessidade de discutir o “como fazer” é fundamental para a efetividade da participação e para a qualificação de práticas do planejamento, não como uma transposição de ideias descontextualizadas, mas como uma boa viagem de ideias pelos territórios — ideias que carregam sempre uma reflexão sobre o sentido da ação planejadora (Healey, 2011).

A partir dos diversos nomes e conceitos adotados para discutir o “como fazer” no planejamento — entre eles metodologias, práticas, processos, instrumentos, técnicas ou tecnologias¹, repertórios — entendendo que cada um carrega um sentido por vezes distinto, adotamos o termo *metodologias participativas*, já bastante utilizado e reivindicado na América Latina por alguns grupos, tendo como referência experiências baseadas na pedagogia popular de Paulo Freire; na Investigação, Ação, Participação de Fals Borda; no Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus, entre outras (Alberitch et al, 2015).

Reivindicamos o sentido transgressor da definição de método não como um saber pré-fabricado, abstrato, imposto ou um conjunto de orientações para se chegar a um resultado específico, como uma cartilha (Leão, 2020) mas como um caminho de aprendizagem e possibilidades a partir do vivenciado — a partir da reflexão dos processos realizados de maneira intuitiva, especificar o contexto adotado, organizando as práticas e experiências vivenciadas em uma narrativa que possa ser compartilhada (Leão, 2020).

O objetivo deste artigo é refletir sobre a importância da dimensão metodológica, do “como fazer”, nas práticas participativas do planejamento territorial, considerando o acúmulo de debates, as lacunas existentes e o repertório de experiências do campo. O artigo está dividido em três partes: a primeira trata dos desafios, limites e possibilidades da participação social no planejamento territorial; a segunda investiga as questões do campo

de planejamento e gestão do território em torno das metodologias participativas; a terceira aborda um repertório metodológico de participação gestado a partir de diversas experiências realizadas na América Latina.

DESAFIOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Nas práticas de gestão e planejamento territorial, as formas e métodos da participação social compõem um terreno em disputa — variam práticas que buscam emancipação e transformação social e processos meramente informativos; ações baseadas em uma pseudoparticipação ou em processos coletivos de deliberação. A qualidade da participação cidadã é um vetor imprescindível para a configuração de novos modelos de decisão que orientem a relação Estado-Sociedade. Os desafios passam pela orientação das políticas urbanas, pela institucionalidade e o desenho metodológico (Avritzer, 2008) dos processos participativos.

Ainda que tenha havido um conjunto de avanços na participação institucional na política urbana desde a sanção do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional de Cidades (2003), é importante reconhecer, também, os limites desses processos participativos — sobretudo seus “padrões de efetividade política baixa em termos de políticas públicas e [...] um alto nível de fragilidade institucional” (Romão, Montambeault, Louault, 2020, p. 13). Cornwall e Coelho (2009), consideram que as interações são mais complexas do que entre um bom desenho institucional e o estímulo à participação “a partir da base”. Defendem que o estímulo à participação requer mais do que convite, as pessoas precisam se reconhecer como cidadãos, incluindo aqui processos de educação e mobilização popular, o estímulo aos espaços sociais e o próprio aprendizado nas arenas de participação que as levem a ocupar outras esferas na política formal ou ação em âmbito local; reconhecem que a questão da inclusão implica em questões de representação; observam que a simples existência de estruturas de participação não é suficiente para criar instituições políticas viáveis, isto porque muitas dependem das motivações de quem coordena e participa e seu entendimento do que significa participação - participação para escuta e informação, a participação para que cidadãos elaborem e monitorem políticas, a participação para prestação de contas ou participação como obrigação normativa. Sendo três fatores fundamentais para a participação efetiva (com base em Coelho, 2004): envolvimento de um amplo espectro de movimentos populares e

organizações civis, burocratas comprometidos e desenhos institucionais-metodológicos incluídos. Sem um destes fatores a participação seria incompleta.

Observa-se que a maioria dos estudos da participação social deu ênfase exclusiva à participação institucional e às políticas públicas, tais estudos produziram uma concepção limitada de participação, dando pouca importância a um conjunto de práticas, atores e eventos que contestavam as estratégias hegemônicas de relação Estado–Sociedade e se desenvolveram ao longo dos anos em espaços extra-institucionais (Castro, Serafim, Trindade, 2022) ou propondo novas relações Estado-Sociedade (Poggiere, 2020). As formas de ação coletiva que estão emergindo, ainda muito invisibilizadas e incompreendidas, envolvem coletivos, redes de informação, controle disciplinar, fé, negócios e intermediação de interesses individuais e coletivos. Uma parte dessas formas de organização tem caráter reacionário-conservador, são denominadas de anti-movimentos (Santos Jr., 2019). Novos agentes, com diferentes projetos, passaram a ter papel central nos territórios populares - de igrejas neopentecostais (Silva, 2023) à governança criminal (Muniz; Dias, 2022), novas dinâmicas territoriais se desenham a partir desse domínio dos territórios populares; sendo possível ver essas organizações como forças que disputam e promovem solidariedade, coesão social, controle e um certo particularismo militante². Em outra parte, especialmente coordenadas por coletivos jovens, coletivos de cultura, organizações sociais e assessorias técnicas associam-se aos movimentos insurgentes; desenvolvem outras formas de ocupação do território e lutas pelo comum, enfrentando os fenômenos que rompem relações socioespaciais - território, comunidade, pertencimento. A observação destas formas de organização coletiva é fundamental para pensar criticamente e propositivamente a relação Estado-Sociedade na atualidade e como a participação social pode ganhar maior densidade. Quais elementos, brechas podem ser trabalhadas para um projeto alternativo de sociedade que coloca na sua agenda “a questão da disputa pelos territórios, em especial os territórios populares (Santos Jr, 2019)”.

Os limites para a construção pública e coletiva de um projeto de cidade levaram o Brasil a uma crise urbana e a um processo de avaliação acerca da efetividade dos espaços institucionais de participação no planejamento do território (Santos Jr, 2019). A descontinuidade das políticas públicas federais, o desmantelamento dos encaixes institucionais, as assimetrias de poder; a disputa pela apropriação e redistribuição da terra; a burocratização do estado; as mudanças das dinâmicas territoriais com a incorporação de novos atores; o tecnicismo somado a ausência de capacidades institucionais para a

promoção de processos participativos, são alguns dos desafios encontrados (Castro, Serafim, Trindade, 2022). Tais desafios impuseram a necessidade de novas abordagens e questões à agenda da participação no planejamento territorial: verificar se e por quais motivos processos participativos territorializados contribuem para a qualificação de processos de urbanização e habitação de interesse social para além do marco temporal de programas e projetos; quais metodologias e estratégias garantem maior aderência dessas intervenções às diversas formas de vida e grupos comunitários nesses lugares; entender quais elementos devem ser articulados para fazer frente a disputa pelo território com o crescimento de anti-movimentos.

Denaldi (2012) analisa que os contextos locais, modelos institucionais e as metodologias de intervenção adotadas por diferentes governos municipais nem sempre resultaram em espaços qualificados ao longo dos anos. A somatória de intervenções realizadas nas últimas décadas nos territórios em constantes transformações, não terminam de solucionar questões como os baixos padrões de habitabilidade da unidade habitacional, a degradação ambiental, a mobilidade urbana, o controle urbano e questões de outras políticas setoriais. Entre os desafios, está o fato desses territórios populares terem padrões de ocupação e modos de vida distintos da "cidade formal", diferentes identidades e funcionarem em uma outra lógica de gestão e organização do território. Faz-se necessário novas bases para pensar a ação coletiva e pública, revendo os métodos de análise e intervenção em territórios populares, o qual carrega um ponto intrínseco sobre a posição do saber técnico-científico e de seu papel no processo de legitimação de parâmetros homogêneos e homogeneizantes (Nascimento Neto, 2020).

O desenho de processos de participação, a elaboração de projetos, os acordos de regulamentação e a gestão do território necessitam uma perspectiva que incorpore os saberes locais aos técnicos e científicos, articulada em processos dialógicos de construção coletiva a partir das condições específicas de (re)produção do cotidiano e do espaço construído (Nascimento Neto, 2020). Assim, a importância de um olhar atento para a territorialização das políticas urbanas nas multiescalas, dos seus processos de elaboração e discussão, e na promoção do engajamento local. Milton Santos (2007 [1987]) trata da importância do território para a existência da cidadania concreta, o acesso à direitos sociais e à cidade. Na visão do autor, é impossível imaginar uma cidadania concreta que prescinde do componente territorial, que deve ser usado como forma de se alcançar um projeto social

igualitário. A sociedade civil é, também, território, e não pode se definir fora dele (Santos, 2007 [1987]).

O aprimoramento da práxis do planejamento do território exige a necessidade de superar a herança tecnoburocrática, aperfeiçoar as diversas formas de participação popular e de planejamento colaborativo. - Apontando para a possibilidade de avançar em uma agenda estruturada em torno do direito à cidade para o direito de transformar a cidade. (Klink; Momm; Zioni; Favareto; Mencio, 2016).

O DEBATE SOBRE O “COMO FAZER”

O planejamento territorial democrático não admite satisfação rotineira ou conforto modelar, mas que, ao contrário, “impõe reconceber o próprio planejamento, ampliando as vozes propositoras do futuro” (Ribeiro; Grazia, 2013, p. 317) — em processos de reinvenção permanente das práticas participativas.

A incorporação de novas reflexões no planejamento não tem acompanhado reflexões críticas sobre os processos metodológicos de participação. Se, por um lado, essas mudanças na ação planejadora e planejada recentemente “ultrapassam a preocupação com o Estado, atingindo os debates contemporâneos em torno do tecido social”, entre eles “a valorização do cotidiano e do lugar; das articulações entre escalas na realização da economia; do conceito de espaço; dos sentidos da política e da democracia” (Ribeiro, 2012b, p. 116), por outro, tem-se esvaziado o debate sobre metodologias participativas no planejamento.

Daí reconhecemos como um “nó” das metodologias participativas no planejamento territorial esse enfraquecimento do debate sobre o “como fazer” nos processos de discussão da participação social e de formação em planejamento. Com base na bibliografia do campo e em entrevistas realizadas, levantamos algumas hipóteses sobre as possíveis explicações para esse nó das metodologias.

A primeira hipótese levantada para o enfraquecimento do debate do “como fazer” é a própria carga negativa que o termo *metodologia* carrega, como um conjunto de processos que devem ser aplicados de uma determinada maneira, utilizando determinados componentes para se alcançar um determinado objetivo; em síntese, uma “receita de bolo”, com ações meramente instrumentais, esvaziadas de sentido, contexto, conteúdo cultural, social e político. Tal percepção pode ter feito com que o debate do “como fazer” fosse abandonado por estudiosos do planejamento, restringindo-se apenas ao relato das práticas

in loco mas não acompanhado de uma reflexão conjunta, fundadora acerca das metodologias participativas em planejamento e gestão do território. Sistematizador de um conjunto de metodologias latino-americanas de participação popular no planejamento, a família de metodologias PPGA (Participação Popular e Gestão Associada), Héctor Poggiese, relatou em entrevista³ perceber essa resistência em relação ao conceito nos últimos tempos — a resistência está baseada no entendimento de que metodologia seria meramente técnica:

Existe um grau de resistência, porque isso não é considerado [...] a ideia de que a metodologia é exclusivamente um processo técnico que fazem quatro pessoas sentadas em um escritório, entende? E essa é a única maneira de planejar. Ou seja, se planeja segundo cada disciplina ensina. Então, aí você junta um sociólogo, junta um arquiteto, junta não sei o quê, aí tem várias aí, cada um faz a sua parte, constrói, não é? E vê que resulta, não é? Em vez de ter todos eles, é um procedimento comum. Além do mais, é democrático, porque você, com o método PPGA, o que você faz é produzir um coletivo que trabalha junto, e que o resultado também é o resultado de um coletivo, não é um resultado de ninguém em particular, mas é tudo, vamos dizer, redigido e pensado, por esse coletivo. E isso também tem um impacto em todo um sistema democrático, porque transforma a prática do planejamento em uma prática de aprendizado por parte de todo mundo, das regras e dos procedimentos para definir decisões de política pública.

Um outro aspecto que contribui para esse nó se refere ao componente fundacional do planejamento no período moderno - século XX, revestido de uma postura técnica, científica, burocrática e de regulação do Estado (Monteiro, 2007). O período moderno foi um marco que contribuiu para o abandono de formas tradicionais de planejamento autônomo, bem como práticas colaborativas, e consolidou um controle tecnoburocrático do Estado, de cima para baixo, na produção do espaço. Trata-se do domínio do paradigma tecnocrático-partidário e da ascensão do modelo palaciano-corporativo de elaboração de políticas territoriais, nos dizeres de Poggiese (2020).

O planejamento territorial por muito tempo evitou a reflexão transversal sobre redes e sua territorialidade, era essencialmente setorial e fundiário; ainda que no decorrer do século XX e XXI o campo tenha avançado na discussão acerca das modalidades de planejamento, permitindo transformações importantes do planejamento tecnocrático ao planejamento comunicativo e da emergência de outras modalidades — planejamentos colaborativo-participativo, subversivo, conflitual e insurgente — pouco se avançou na integração entre

teoria e prática, na sistematização e análise do conjunto de práticas do campo (Fainstein; Campbell, 2011; Law-Yone, 2007) e no debate metodológico a partir dessas propostas.

A segunda hipótese levantada é que as práticas de planejamento moderno e os processos de ensino-aprendizagem na formação do planejador, consolidados no período, predominam até hoje nas universidades e colocam ênfase na formação teórica, técnica, funcional e normativa do planejador (Ribeiro, 2013b), encontrando resistência à incorporação de metodologias participativas e experiências empíricas no plano pedagógico. Como consequência, encontram-se hoje uma imensa maioria de profissionais e instituições de planejamento que não têm adesão e capacidades técnico institucionais desenvolvidas para conduzirem processos de participação, que integrem saber técnico profissional e prática social, indo além de uma ciência aplicada de controle social (Habermas, 1984).

Em entrevista, Héctor Poggiese afirma como uma das questões centrais da reflexão acerca de metodologias participativas o papel da universidade em se renovar e atualizar, pontua especialmente a resistência de universidades em incorporarem novas práticas:

Há uma questão que a gente está nesses momentos em uma luta muito particular, que estamos iniciando, “reclamar” ao sistema universitário, porque ele não incorpora o ensino das metodologias participativas nas disciplinas, seja das carreiras ou seja dos pós-graduação. As universidades ensinam qualquer modelo de planejamento, inclusive alguns que não são recomendáveis, ou que são uma porcaria, mas não ensinam isso aqui. Quando convidam a gente, fazem como se fosse uma coisa estranha, uma coisa, sabe, uma coisa algo para entretenimento, um entretenimento, alguma coisa aí diferentes, mas não aceitam a ideia de colocá-la dentro das matérias que eles têm que ensinar, para que as pessoas que se formam disponham de todas as alternativas. Por que ocultar uma alternativa? Inclusive quando ela já está aprovada, já tem uma história de 40 anos, já tem participado de muitos projetos importantes de todos os países da América Latina. [...]

Outro ponto a ser observado em relação ao nó das metodologias, refere-se a visão do planejamento apenas como tarefa técnica, com procedimentos a serem seguidos e um instrumental com parâmetros ideais como dados, normas, regras de zoneamento, dimensionamentos, ocultando os sentidos (políticos) das ações planejadoras. Cabe notar que essa concepção tecnicista do planejamento, com orientações e estruturas que se impõem de cima para baixo, muitas vezes com a transposição de modelos elaborados com variáveis relativas às sociedades do norte global em países do sul global, resultou em práticas extremamente equivocadas e fracassadas (Monteiro, 2007).

Tal situação, relaciona-se com a terceira hipótese acerca do esvaziamento do debate do “como fazer” no planejamento e gestão do território: uma resistência de planejadores adeptos à participação em sistematizar suas práticas, por acreditarem que os processos devem ser situados, orgânicos e que as metodologias podem se transformar negativamente em processos meramente estruturantes ou acabarem em um guia de boas práticas, sendo utilizadas como instrumentos descontextualizados em bancos e organismos internacionais. Desse modo, o repertório metodológico de ação se perde e as experiências pontuais de participação são relatadas sem o conteúdo e a reflexão metodológica. Falando a partir do campo das assessorias técnicas, Caio Santo Amore⁴ em entrevista trata do risco da instrumentalização como “boas práticas” a serem replicadas acriticamente, falando sobre o risco da instrumentalização:

A Ermínia tem aquele livrinho preto dela [O impasse da política urbana no Brasil], em que ela faz um desabafo... Chegou num momento que bateu no teto.... Quer dizer, alguns motivos, né? ... você não tem uma mudança realmente na estrutura de poder, né? Ou na forma de investimento, né? Quer dizer... E aí a... A participação, ela vira uma participação bem instrumental.

Por isso o risco dessa aposta meio vazia na metodologia participativa, né? Então... A Caixa Econômica vai ter os seus manuais de participação, o Ministério da Cidade vai ter os seus manuais de participação. O Banco Mundial vai ter os seus manuais. Suas diretrizes para a participação. No fim e ao cabo é um... É um tipo de... uma coisa que pode ser meio um assembleísmo. Abre uma votação genérica e as pessoas nem sabem o que estão votando, né? E isso em todas essas escalas. Quer dizer, pode ser desde a planta, da unidade habitacional, até as diretrizes para urbanização de uma favela ou então para um plano de bairro. Ou por um plano diretor.

A tensão entre universal e particular inibiu a disseminação de ideias e práticas de um lugar para o outro. Estudos realizados em experiências de planejamento a partir de referências do norte global para o sul global, como projetos urbanos, formas de zoneamento e modos de implementação de planos na África Ocidental e outras regiões, se mostraram descolados da realidade, utilizados pelas elites para reforçar as suas próprias posições, afirmando a ligação das redes coloniais de impérios no início do século XX (Holston, 2013; Miraftab, 2009). Isso por sua vez, indicou a comunidade de planejadores maior cautela na afirmação de princípios gerais e o transplante de práticas para outros territórios (Healey, 2011). Tais questões trazem algumas reflexões acerca das metodologias participativas: Em que medida é possível replicar experiências, metodologias participativas, processos e tecnologias de

planejamento em outros territórios? Quais as potencialidades, pontos de atenção e limites de um olhar crítico as metodologias participativas?

O abandono da discussão das metodologias participativas de planejamento tem reduzido possibilidades de inovação no planejamento, inclusive na própria formação dos planejadores - tema debatido por Ribeiro (2013b). É preciso garantir a aprendizagem aos futuros profissionais do planejamento com o tratamento da complexidade necessária à valorização das singularidades de cada lugar, a capacidade de escuta, diálogo e valorização do tecido social no território onde se propõe a intervenção (Ribeiro, 2012).

Ao mesmo tempo em que cada lugar é diferente do outro, requer diferentes experiências e atenções ao planejar, também está ligado a todos os outros por meio de um nexo único (Santos, 2007). Os desafios são lidar com as complexidades de um mundo interconectado, diverso, urbanizado, polarizado, em crise climática e com desigualdades crescentes. As técnicas não podem ser simplesmente extraídas do seu contexto - desenraizadas e transplantadas em outro contexto (Healey, 2011). As metodologias participativas são conjuntos de processos vivos; acompanhadas de uma história e princípios orientadores; de observação e escuta; de uma capacidade de aprender-fazendo e uma boa capacidade de adaptabilidade.

O conceito de ideias itinerantes do planejamento proposto por Pasty Healey (2011) é um referencial para a reflexão acerca do "como fazer" planejamento participativo, das ideias que viajam de lugar. Healey (2011) define como ideias itinerantes os conceitos, técnicas e experiências práticas que circulam de um lugar para o outro. Coloca questões importantes a serem consideradas ao produzir, criticar, aplicar e fazer circular uma ideia itinerante como: o que esses conceitos transportam consigo? Como se comportam e quais suas consequências? Que tipo de sensibilidade crítica devemos ter quando nos deparamos ou envolvemos com uma ideia itinerante?

Alguns elementos são essenciais para a aprendizagem crítica das ideias itinerantes e podem servir de referência para a sistematização e análise de metodologias participativas. Para Healey (2011), a análise das ideias itinerantes deve considerar *uma narrativa de origem*, para avaliar o potencial e o impacto de uma ideia ou prática específica; *como chegou até aqui*, buscando compreender qual trajetória percorreu; *como se desenvolveu no local de chegada*, a forma como ela aterrou nos lugares, envolvendo as capacidades situadas - desafios específicos de um lugar e as pragmáticas - elementos que funcionam na prática neste contexto particular; devem observar *o que transporta dentro de si*, os princípios elementos

fundantes da prática. Também é importante uma atenção às micro dinâmicas locais e as forças estruturantes que criam oportunidades de compreensão das oportunidades e limites de cada experiência (Healey, 2011, trad. própria).

Centrada no planejamento como forma de ação coletiva ou governança local, Pasty Healey, destaca 5 atributos para as ideias de planejamento:

uma orientação para o futuro e a convicção de que a ação atual pode moldar as potencialidades futuras; uma ênfase na habitabilidade e na sustentabilidade para muitos e não para poucos; uma ênfase na interdependência e interconectividade entre um fenômeno e outro, através do tempo e do espaço; uma ênfase na expansão da capacidade de conhecimento da ação pública, expandindo a inteligência de uma política; um compromisso com processos governamentais abertos e transparentes, com processos abertos de raciocínio na e sobre a esfera política (Healey, 2011).

Também destaca as dimensões das ideias itinerantes: uma dimensão normativa, uma dimensão metodológica, uma dimensão política e um enfoque sociocultural, centrado na forma como as pessoas vivem as suas vidas em associação com todos os tipos de outras vidas.

As *narrativas ricas*, para Healey, são a melhor forma de sistematizar e refletir acerca de uma ideia itinerante, como estratégias de reflexão e descrição de casos aprofundados mais do que resumos de boas práticas ou tentativas de tipologias que sistematizam qualidades do contexto combinadas com as qualidades das experiências (Healey, 2011).

O interesse comum deve ser a tarefa da teoria do planejamento, das relações complexas entre diversidade, equidade, democracia e território (Sandercock, 1998; Ribeiro, 2013b) e das relações entre processos e resultados (Fainstein; Campbell, 2011). O desafio é escrever narrativas das ideias de planejamento e de metodologias participativas que incentivem uma reflexão da prática do planejamento contemporâneo e as forças que atuam sobre ela, que contribuam para a reflexão, formulação de processos adequados aos diferentes contextos do planejamento territorial. Aceitando a multiplicidade de interesses, combinada com um interesse comum duradouro em encontrar soluções viáveis e politicamente legítimas (Harvey, 2001), para se conceber uma forma diferente de fazer, a partir da revisão crítica das práticas realizadas nos territórios situados e no sistema capitalista atual.

Para Bhan (2019), os modos de prática do planejamento estão enraizados no espaço e no tempo, e devemos começar olhando, escutando e prestando atenção aos instanciamentos

atuais das práticas e suas relações com o território. De fato, o debate sobre as ideias do planejamento e metodologias participativas deve ir além do instrumento de análise – o lugar, o projeto, o caso; os debates sobre o papel da teoria e da prática do planejamento passam por um arranjo com a comunidade cívica, o território e uma orientação técnica profissional (Fainstein e Campbell, 2011). Pensar o “como fazer”, ideias do planejamento e metodologias participativas, a partir das orientações propostas; significa ao mesmo tempo uma reconexão com o passado histórico, e a complexidade do cotidiano na reprodução da vida e produção do espaço indo além do planejamento como conhecemos hoje e sim pensar no que pode vir a ser, trata-se de uma concepção eticamente situada, politicamente orientada e tecnicamente assistida.

A tarefa de refletir acerca das ideias do planejamento e metodologias participativas precisa ser continuada, dentro e fora das instituições, com os sujeitos sociais e políticos (Ribeiro, 2013a). Persistindo em um planejamento preocupado com a sociedade como um todo, para além das pessoas privilegiadas (Santos, 2010), comprometido com uma virada existencial na teorização das práticas de planejamento, um novo tipo de planejamento, repleto de significado e imaginação (Miraftab, 2016). Nesse sentido, propomos a recuperação dos repertórios de ação participativos para ampliar uma reflexão sobre a dimensão metodológica dessas práticas.

REPERTÓRIOS DE METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS NO PLANEJAMENTO A PARTIR DA AMÉRICA LATINA

A racionalidade político-administrativa do planejamento brasileiro, ao longo das décadas pós transição democrática, impôs às instituições mediadoras de processos participativos — como movimentos, assessorias técnicas, organizações da sociedade civil, sindicatos e partidos — orientações normativas que impunham qualidade e obrigações, formas de agir baseadas em recursos e práticas tendo como referência a experiência privada (Ribeiro, 2013b), elemento que altera as formas de fazer e as estruturas organizadas pela sociedade civil para incidir no planejamento.

Além disso, observamos um recuo, neste último período, das práticas participativas institucionais no âmbito do planejamento estatal. As razões englobam a conjuntura econômica internacional; a natureza sócio-estrutural brasileira impôs limites à participação social e ao próprio planejamento (Melo, 1994). A perda gradativa da legitimidade do Estado

em exercer o papel de mediador, os frequentes vínculos das práticas do planejamento aos interesses corporativos, os históricos afastamentos entre sociedade e Estado não são questões superadas e seguem como obstáculos a uma revisão do planejamento (Ribeiro, 2013a; 2013c). A estrutura democrática não consolidou uma cultura democrática, garantindo espaços de formação cidadã e acesso à direitos necessários para a atuação no sistema participativo institucionalizado (Addor, 2012).

O resgate da invisibilidade histórica das outras formas de planejar pode contribuir para uma elaboração do planejamento contemporâneo mais situado, adequado à complexidade e desafios presentes. Como afirmam Fainstein e Campbell, " a exclusão de grande parte deste outro planejamento dos textos-padrão não significa que esses não se concretizaram; significa simplesmente que esses planos e os seus planejadores foram largamente apagados da história" (Fainstein; Campbell,2011, p.6).

A tarefa da reflexão crítica do "como fazer" partindo das experiências e do conhecimento latino-americanos se confronta entre a experiência histórica, sociocultural e a perspectiva eurocêntrica de conhecimento e nos permite identificar dualismos presentes em muitos momentos das narrativas hegemônicas já realizadas, como primitivo-civilizado, tradicional-moderno; a ideia de superioridade racial; a distorção temporal de que tudo aquilo que é não-europeu é percebido como passado (Quijano, 2005). Todas estas operações estão incrustadas em nossas sociedades e estruturas, influenciando na formação profissional, na produção acadêmica e nas práticas de planejamento.

As cidades na América Latina foram inspiradas em paisagens européias, cujos princípios de ordenamento não adotaram referências locais, formam parte de um conjunto de nações que se inscrevem em fenômenos comuns na história do colonialismo e da economia moderna (Santos, 2010). As formações sociais na América Latina nascem da dependência colonial e são territórios marcados pela dominação e massacre de grupos oprimidos, espoliação ambiental, uma urbanização acelerada e desigual e uma industrialização incompleta e precarizada (Quijano, 1997). As questões levantadas tratam de pontos fundamentais para uma reflexão acerca das ideias de planejamento na América Latina, que devem levar em consideração (e combater) três fatores estruturantes do poder: a colonialidade, o eurocentrismo e o lugar periférico no capitalismo.

Assim, os territórios da América Latina organizados pela colonização são territórios onde as decisões são estranhas ao lugar e obedecem a motivações distantes, podendo ser considerados territórios alienados (Santos, 2010) Trata-se, no Sul do mundo, de uma lógica

que configura os espaços majoritariamente como espaços abertos às influências externas; seletivos e desiguais; fragmentados, tendo projetos locais e regionais inacabados; instáveis economicamente, socialmente e politicamente; incompletos em sua organização democrática (Santos, 2009).

Quais são as ideias de planejamento a partir dessa herança histórico-estrutural que insistimos em reproduzir em espaços populares, esquecidos, desprestigiados e não planejados pela colonização? Essas ideias de planejamento têm alcançado o efeito esperado no Brasil, nas regiões e lugares tão marcados por sua diversidade? Pode a participação apoiar processos de maior pertencimento e efetividade das práticas de planejamento?

Partindo do entendimento do território usado e praticado, como proposto por Santos (2006) e do planejamento territorial como forma de intervenção tecnicamente orientada e expressiva do teor social e político, como proposto por Ribeiro (2012), temos um horizonte de uma prática técnico-científica, situada e interdisciplinar, orientada para o território considerando sua dimensão material e sua dimensão simbólica como bases para a revisão e a criação de ideias de planejamento situadas em nossos territórios latino-americanos.

Sabemos que a luta pela cidadania, pela democratização, pelo Estado e os movimentos sociais da região, conformaram um importante processo de construção democrática nos últimos 50 anos, tornando a América Latina um laboratório de participação, especialmente após os regimes ditatoriais (Addor, 2015). Em diferentes lugares, surgiram experiências participativas que se tornaram referências, como é o caso do Orçamento Participativo e do Planejamento Participativo e Gestão Associada. No Brasil, desde a redemocratização, inúmeros esforços foram empreendidos para a ampliação da participação com a criação de normas, instrumentos e espaços de participação institucionalizados, revisitados no Capítulo 1; diversos estudos também analisaram as contribuições, os avanços e limites da participação nos espaços institucionais de participação e em especial nas políticas urbanas (Romão, 2015; Castro, Serafim, Trindade, 2022; Maricato, 2014; Santos Jr, 2019).

A reflexão sobre as metodologias participativas no planejamento territorial revela a necessidade do aprofundamento dessas questões que passam pelo entendimento dos níveis de participação⁵, das dinâmicas de poder⁶ e das condições necessárias para a transformação real. Como afirma Addor (2015, p. 195), “um avanço fundamental para essa discussão é o maior conhecimento de práticas participativas que já vêm sendo desenvolvidas no mundo, particularmente em países da América Latina” — em sua maioria inspiradas por culturas comunitárias de populações indígenas, povos tradicionais,

afrodescendentes e rurais (Addor, 2015). Nesse bojo, recuperamos, como inspiração, uma síntese de metodologias participativas produzidas a partir de experiências latino-americanas: a família de metodologias de Planejamento Participativo e Gestão Associada, ou PPGA.

UMA FAMÍLIA DE METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS GESTADA NA AMÉRICA LATINA E O ESFORÇO DA SISTEMATIZAÇÃO

Uma referência de conjunto de metodologias participativas na América Latina são as Práticas de Planejamento Participativo e Gestão Associada - PPGA. As metodologias PPGA foram criadas para facilitar os processos participativos de formulação de políticas públicas. Elas começaram a ser gestadas e sistematizadas em experiências na década 1970 na Argentina, mas desenhadas como metodologia na década de 1980 no Brasil e aplicadas em diferentes contextos da região: Brasil em 1982-1984, Nicarágua em 1983, Costa Rica em 1984, Argentina em 1985-1989 (Poggiuese, 2011).

As metodologias PPGA surgem no período de redemocratização da América Latina e propõem uma prática interdisciplinar adotada com diferentes atores para a abordagem de problemas; a concepção de planejamento participativo e gestão associada parte da ideia de co-gestão, ou seja, da possibilidade de tomar decisões compartilhadas ou uma influência mútua entre Estado e Sociedade. Em síntese, “um outro tipo de Estado, que ajuda a construir práticas sociais diferenciadas. E, por outro lado, precisamos de práticas sociais de outra ordem para tornar o Estado diferente.” (Poggiuese, 2011, p.13). Poggiuese, em entrevista conta um pouco mais sobre a história de nascimento das metodologias:

Justamente agora, se cumprem 50 anos da Flacso Argentina, e eu trabalhei em um projeto pela primeira vez, eu era professor em 1973 na universidade, e fui convidado por um programa que estava fazendo a Flacso Argentina. Eu não era da Flacso, e fui convidado como professor para fazer um trabalho aí, pelo governo argentino, e era a Flacso e o governo argentino que estavam fazendo esse projeto. Esse projeto, que se realizou na Argentina nos anos 74, 75, era consequência de uma conferência internacional, a primeira conferência internacional das Nações Unidas, que foi sobre o meio ambiente, em Estocolmo, nos anos 72. Na conferência, foi a primeira vez em que se falou sobre participação da cidadania. Antes disso, nunca se falou nada sobre o tema, em nenhuma escola, em nenhuma formação (...) Esse programa que fizemos com as Nações Unidas, com a Unesco, discutia como fazer para levar à frente essa resolução das Nações Unidas de acrescentar a participação cidadã nas políticas públicas, de facilitar a participação. E aí se fizeram alguns cursos que viram brasileiros, gente de outras Américas Latinas, que fizeram

algumas atividades nesse período, nos quais se discutiam as metodologias existentes na administração pública, outras que se conheciam, quais eram as dificuldades que havia, como se a sociedade ingressava ou não por aí. E aí então começou o processo de dizer, bom, temos que gerar um processo particular, porque se não se gera um processo particular, as metodologias que usamos não garantem a presença cidadã. E foi assim que nesse programa começou a desenhar esses métodos. E depois, já era 76, 77, 78, 79, já estava no Brasil, começamos a instalar a Flacso no Brasil, com pessoas que vieram do Equador e do Chile, que se chamavam de Chileadas. Haviam muitos famosos, Fernando Henrique Cardoso, por dizer um deles, mas havia muitos famosos que estavam voltando. E algum deles trazia a ideia de organizar a Flacso. E então a Flacso Brasileira começou tendo o programa esse, não tinha nada mais que isso, tinha o programa de oferecer aos governos um método participativo. E aí começamos os ensaios, sempre com a Unesco, fizemos algumas coisas em Niterói, algumas em Porto Alegre, me lembro, e aí a Unesco nos pediu que ajudassem na Nicarágua e na Costa Rica. Então, nesse período de organização da Flacso Brasil, foi que deu à luz a metodologia que vocês conhecem agora. Ou seja, esse ciclo metodológico número um que está aí no livro, foi usado pela primeira vez em Nicarágua, nós o desenhamos no Brasil, e dissemos, vamos ensaiar, e aí pintou Nicarágua e fizemos, e depois já começamos a aplicá-lo em outros lugares.

O desejo anunciado dessas práticas é a construção comum de conhecimento, superar as barreiras da setorialidade e dos domínios tecnocráticos típicos dos processos decisórios. As metodologias de planejamento e gestão associada propõem também uma análise dos atores envolvidos; dos cenários a partir de uma prospecção de possibilidades.

Sobre a experiência de desenhar e re-aplicar as metodologias em contextos diversos, Hector relata a necessidade constante de tratar a metodologia como algo vivo e situado:

Tínhamos que pensar o tempo todo como redesenhar isso para novas situações, porque senão seria sempre o mesmo, inventamos uma coisa e vamos fazer sempre a mesma. Então, não, por exemplo, a metodologia ICC, Informação, Consulta e Consenso, a inventamos no Brasil, por quê? Porque havia que fazer, era o Projeto Rio, a urbanização de uma população de 60 mil habitantes, aí na favela da Maré. Então, aí, se nós queríamos fazer o ciclo esse, de 40 pessoas, 50 pessoas, era impossível, tínhamos que falar com seis favelas ao mesmo tempo, com milhares de pessoas, então, aí, dissemos, bom, temos que fazer um desenho que, com a mesma concepção, sirva para trabalhar com uma população tão extensa. Sempre a mesma lógica, digamos, adequada, adaptada aos tempos políticos contextuais. As metodologias respondem a mesma lógica, e cada uma delas nasceu em um momento político conjuntural diferente do nosso país. Você coloca alguns elementos nisso, que são a escala, o território, o contexto territorial. Claro, o

tamanho do território, o tamanho das pessoas, o carácter das questões, a lógica é a mesma, tem que trabalhar juntos, tem que ser um coletivo, sejam grandes ou pequenos os coletivos.

A família PPGA é composta por onze metodologias (Poggiuese, 2011; Poggiuese, 2024), voltadas às seguintes situações:

1. **Metodologia para planejamento participativo para cenários formalizados de planejamento e gestão** - tem o objetivo formular um plano ou projeto de política pública, composto por 4 etapas: a primeira etapa preparatória - com a formação do grupo, a identificação dos atores iniciais, informações do problema em questão construindo um cenário formal da participação, da hipótese e da dimensão ; a segunda etapa de implementação estratégica - se realizam os workshops de planejamento para refletir acerca de uma análise situacional, possíveis estratégias de ação, análise das viabilidades, detalhamento das ações viáveis, gestão associada; a terceira de reformulação e ajuste - consiste na revisão das estratégias possíveis, na viabilidade dos atores, no desenho e programação das estratégias viáveis; e uma quarta etapa de inovação;
2. **Metodologia de gestão associada para a implementação estratégica e/ou gestão intersetorial da complexidade e/ou gestão de redes** - tem como objetivo realizar a cogestão entre Estado e Sociedade de propostas, políticas e recursos que viabilizem empreendimentos; integrando visões, trabalhando conflitos interdisciplinares e intersetoriais; revendo decisões. A metodologia constitui a criação dos cenários, espaços de articulação; os procedimentos e regras metodológicas - normas e dispositivos; a sistematização de mecanismos de cogestão. As atividades realizadas são compostas por plenárias periódicas com a reunião de grupos de trabalho, sistema de registro das atividades, grupos de trabalho de cada um dos projetos ou setores;
3. **Metodologia de planejamento-gestão com informação, consulta e consenso (ICC)** - tem como objetivo trabalhar processos de massa envolvendo políticas públicas, programas e projetos governamentais de alcance ou projetos simultâneos ou múltiplos. É uma metodologia composta por 3 ciclos de encontros públicos, sendo o primeiro de informação, o segundo de consulta e o terceiro de consenso; em cada ciclo de reuniões de apoio e trabalho necessário para a formulação e reformulação de projetos locais;

4. **Metodologia de prospectiva participativa aplicada a cenários de gestão participativa** - tem por objetivo refletir acerca dos cenários de futuro, cenários presentes e retrospectiva do passado. É composto por 3 etapas: delimitação do cenário em retrospectiva; identificação e explicitação relacional dos processos; proposição de cenários atuais de planejamento e gestão;
5. **Metodologia para audiências públicas participativas (APP)** - tem como objetivo formar um espaço de intercâmbio acerca de um tema; consolidando observações, críticas, opiniões e sugestões para o encaminhamento de determinados projetos. A APP é um espaço de participação de diferentes atores e amplia a consciência acerca de um determinado tema, na APP não se vota. A programação é composta por 3 momentos: apresentação inicial com a exposição do plano ou projeto; proposição e intercâmbio; conclusões de acordo, acordo em partes e desacordo;
6. **Metodologia para consensos intersetoriais para conflitos urbano-ambientais** - a metodologia tem como objetivo evitar que os conflitos evoluam até a abertura de um procedimento jurídico, quando já não existe mais espaço para o diálogo, onde se privilegia o interesse de cada um no conflito legal e não a reconstituição de um tecido social. O PPGA se orienta pelo exercício de reunir os diferentes atores, gerar uma prática de refletir acerca dos problemas e buscar estratégias consensuadas para a resolução do problema, até que se elimine as causas originárias do conflito urbano ambiental;
7. **Metodologia de planejamento de ações com participação comunitária para mapeamento de riscos** - O objetivo da metodologia é trabalhar a prevenção de riscos, em especial inundações, através do mapeamento participativo em contextos urbanos. A metodologia se organiza em três momentos: preparação do encontro com a organização dos dados necessários, formação do grupo de trabalho e levantamento dos atores envolvidos; elaboração do mapa com o levantamento e classificação dos problemas, riscos, propostas; e pôr fim a utilização estratégica do mapa de risco com a análise das rotinas e tendências, um quadro de ações e a gestão associada para a implementação estratégica.
8. **Metodologia para conselhos participativos de políticas públicas "sanfona"** - Tem por objetivo organizar um conselho e grupos de trabalho temáticos que apoiem a implementação de uma determinada política setorial ou projeto específico. A metodologia propõe alguns requisitos como a diversidade de atores, uma agenda

flexível, um grupo estável de participantes e um grupo ampliado para algumas atividades específicas. A dinâmica da metodologia propõe momentos de retração e expansão e retração com encontros que variam entre encontros com o grupo fixo (momento 1); encontro com o grupo ampliado (momento 2); encontros com o grupo fixo (momento 3). Nos encontros é utilizado a metodologia ICC informação - consulta - consenso. Os grupos têm funções específicas: coordenação das reuniões; programação das reuniões de monitoramento; mobilização da sociedade civil; desenvolvimento das atividades de apoio; registro das atividades.

9. **Metodologia para diálogo multilateral** - tem por objetivo possibilitar a troca de diálogo entre diferentes atores governamentais, comunitários e acadêmicos. A metodologia pode ser aplicada em seminários acadêmicos, processos de elaboração de políticas públicas e projetos de desenvolvimento territorial. A dinâmica da metodologia tem como roteiro: apresentação da metodologia; primeira rodada onde cada lado faz suas exposições, apresentando seus questionamentos e argumentos; consulta onde internamente cada lado conversa sobre como foi a primeira rodada e se organizam para a próxima; segunda rodada onde o diálogo é aleatório e o moderador apoia na síntese de consensos e dissensos.

10. **Metodologia para incorporação de planejamento participativo e gestão associada em orçamentos participativos** - o objetivo é incorporar o planejamento participativo junto do orçamento participativo para qualificar a tomada de decisão que incluam os diferentes atores na negociação como o setor social, técnicos, administrativo e político dos governos. A metodologia acontece em 3 momentos: 1. Plenária de abertura: com a apresentação das informações do governo, a apresentação de propostas e considerações gerais dos vizinhos, avaliação e construção de consensos de quais propostas tem maior aprovação para seguir adiante; 2. Desenvolvimento dos Projetos: é composta por três encontros que compreendem a elaboração de uma agenda de atividades, o avanço do detalhamento dos projetos, a seleção e aprovação das propostas; 3. Plenária de Encerramento: com a apresentação dos trabalhos desenvolvidos, a síntese e consenso das prioridades, a eleição dos conselheiros e o registro de todas as atividades.

11. **Metodologia de gestão associada em rede de grupos de trabalho virtuais "ramo de flores"** - No contexto da pandemia foram desenvolvidas algumas alternativas para lidar com o isolamento social e manter ativo os grupos. Inicialmente se organizam

dois grupos: o grupo promotor e o grupo metodológico que realizam reuniões virtuais; após a estruturação das atividades são organizados os demais grupos de trabalho temáticos que se reúnem periodicamente para o desenho de estratégias, propostas e ações; e em seguida se organizam interconexões entre os grupos e também grupos mistos que reúnem integrantes dos diferentes grupos. Por fim, periodicamente acontecem as plenárias virtuais onde todos os grupos se encontram.

Para Poggiere, em entrevista, a importância de um processo como esse é semear práticas sustentadas de ordem cognitiva, que se expandem ao longo das linhas de ação setorial e das políticas fortalecendo a relação Estado - Sociedade, o que implica a hipótese de disseminação. O pesquisador afirmou, ainda:

Eu acredito que todas essas metodologias são limitadas. Inclusive a nossa. Porque é óbvio, se alguém se coloca a estudar a fundo a nossa, pode nos dizer ah, mas olha só que você está pensando nisso, você... Bom, tudo bem. Eu não estou querendo dizer que esta metodologia é para sempre assim, é maravilhosa para os tempos, não. Quero dizer, estamos em processos latino-americanos, em processos democráticos, onde os estados têm que crescer, e a democracia está em crise, a teoria da representatividade está em crise... então, eu tenho que aumentar [a democracia], porque se eu fico limitando a democracia ao fato de que cada quatro anos ou dois anos eu coloco um voto para escolher [...] esse modelo democrático já é insuficiente, já demonstrou que é insuficiente, porque a realidade é muito rápida, porque os políticos mudam, porque nós também mudamos realmente de opinião por muitas coisas, então, nem mesmo são definitivas as opiniões sociais em certos momentos... Então, essas metodologias têm uma vantagem que outras não têm, [...] atualizam a relação democrática para um grupo de governo e de pessoas, ou seja, são como experiências localizadas de atualização democrática, de ampliação democrática.

Para o autor, essas metodologias têm um sentido de pedagogia da cidadania e podem influenciar mutuamente agentes do Estado e da sociedade, fortalecendo posições democratizantes. Como afirmou em entrevista: “se os projetos cognitivos que os Estados propõem incorporarem na sua ação o conceito de construção de cenários e de reconstrução do tecido social, terão uma perspectiva mais rica que lhes permitirá influenciar o resto dos projetos do Estado e da sociedade”.

Estudar e difundir o repertório de metodologias participativas construídas a partir de experiências concretas em territórios latino-americanos parece ser um caminho potente para construir novas experiências e práticas de planejamento efetivamente democratizantes.

Ainda que muitos estudos nos campos da participação e do planejamento tenham se dedicado a analisar as experiências de participação institucionalizadas, a participação da sociedade civil em espaços não institucionalizados foi localizada “nas formas de movimentos ou outras ações coletivas da sociedade e usualmente não tratadas rol das teorias da participação” (Gohn, 2019), tornando-se uma lacuna a reflexão e sistematização destas práticas participativas como estratégias de aprofundamento da democracia participativa. Em especial, no campo do planejamento e gestão do território os mecanismos e práticas desenvolvidos por assessorias técnicas e movimentos sociais, justamente que atuam em uma lógica diferente da lógica colonial, eurocêntrica e de acumulação ilimitada do capital, necessitam maior atenção e análise de seus repertórios (Egler; et. al., 2016); tais como as inúmeras experiências de formação de lideranças e educação para a cidadania; estratégias de mobilização coletiva; as práticas de ocupações; a gestão compartilhada de ocupações e assentamentos; os mapeamentos e diagnósticos participativos; os planos populares; os projetos participativos; as experiências de autogestão e gestão compartilhada de iniciativas locais; as mesas de diálogo e outras experiências para tratar as questões de conflito fundiário; entre outros saberes e práticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões produzidas ao longo do artigo apontam para a necessidade de aprofundar a sistematização, análise, aprendizados e visibilidade sobre os métodos e processos participativos em planejamento territorial, especialmente de práticas não institucionalizados e territorializadas, buscando agregar saberes e conhecimento ao conjunto de pesquisas já realizadas no âmbito institucional e contribuindo para o inventário dos repertórios de práticas do planejamento territorial considerando a relação de mútua constituição Estado e Sociedade.

Os avanços do conservadorismo e forças de extrema direita na última década colocaram desafios ainda maiores para a participação social nos espaços institucionalizados com a descontinuidade de políticas públicas, a extinção de conselhos e conferências. Ao mesmo tempo, processos de resistência, experiências de assessoramento técnico com movimentos sociais e o crescimento de contra movimentos neste período trouxeram mais camadas de complexidade ao planejamento em territórios populares. Revisitar métodos, práticas e processos participativos é uma importante contribuição para um novo ciclo do planejamento territorial que coloca o “como fazer” no centro da discussão de abordagens que considerem

a pluralidade de territórios populares, a efetividade da participação e a qualificação de práticas do planejamento situadas.

Considerando as possibilidades de aprendizado, a disputa dos sentidos da ação do Estado é permanente. Assim, propõe-se colocar o saber técnico situado à favor dos territórios populares para trabalhar em parceria em soluções com o Estado; trabalhar para o Estado buscando incorporar práticas de participação social em políticas públicas e projetos ou contrapor tecnicamente soluções inadequadas do Estado em defesa de movimentos sociais e grupos comunitários. Aprender do “como fazer” destas diferentes abordagens é uma contribuição significativa para o campo do planejamento territorial. Nesse sentido, propomos uma agenda de pesquisa que avance na recuperação dos repertórios de ação participativos para ampliar uma reflexão sobre a dimensão metodológica dessas práticas; debruçando esforços em um inventário na América Latina de práticas participativas em planejamento territorial.

REFERÊNCIAS

ADDOR, Felipe. **Teoria democrática e poder popular na América Latina: contribuições a partir das experiências de Cotacachi/Equador e Torres/Venezuela**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Ippur/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

ADDOR, Felipe; HENRIQUES, Flávio C. (orgs) **Tecnologia, Participação e Território: Reflexões a partir da prática extensionista**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

ALBERITCH, T.; et.al, **Metodologías Participativas: Sociopraxis para la creatividad social**, Red CIMAS. Madrid: Dextra, 2015.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Belo Horizonte: **Opinião Pública**, vol. 14, n. 1, 2008.

BHAN, Gautam. Notes on a Southern urban practice. **Environment & Urbanization**, v.31, n.2, p.639-654, 2019.

CASTRO,C.; SERAFIM, I. TRINDADE, T. Desmantelamento, encaixes institucionais e repertórios de interação nos subsistemas de políticas de reforma urbana e reforma agrária no contexto brasileiro pós 2016. In: TATAGIBA, L.; ALMEIDA,D.; LAVALLE, A. ; SILVA, M.

(orgs.) **Participação e Ativismos: Entre retrocessos e Resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera (orgs). **Novos Espaços Democráticos: Perspectivas Internacionais**. São Paulo: Singular, 2009

DENALDI, Rosana (org.). **O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André/SP (1997-2008)**. São Paulo, SP: Annablume, 2012.

EGLER, Tamara.T.C; POGGIESE, Héctor; MIRANDA, Elis de Araújo (orgs). **Método e ação no pensamento de Ana Clara Torres Ribeiro**. São Paulo, SP: Letra Capital, 2016.

FAINSTEIN, S. S.; CAMPBELL, S. (orgs). The Structure and Debates of Planning Theory. In: FAINSTEIN, S. S.; CAMPBELL, S. **Readings in Urban Theory**. Wiley-Blackwel, 2011.

GAVENTA, J. Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities. In: HICKEY, S; MOHAN, G (org.) **From tyranny to transformation**. Londres: Zed Books, 2004.

GOHN, Maria da Glória, **Participação e Democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

HABERMAS, J. The theory of communicative action. vol.1 **Reason and the rationalization of society**. Boston: Beacon Press, 1984.

HARVEY, David. Social Justice, Postmodernism and the City. In S. S. Fainstein and S. Campbell, eds, **Readings in Urban Theory**, 2nd edn. Cambridge, MA: Blackwell, 2001.

HEALEY, P. The universal and the contingent: Some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices. **Planning Theory** UK and North Carolina State, USA: Sage vol.11 (2), p.188-207, 2011.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KLINK, J. J; MOOM, S; ZIONI, S; FAVARETO, A; MENCIO, M. O campo e a práxis transformadora do Planejamento: reflexões para uma agenda brasileira. **Revista Estudos Urbanos Regionais** (online), Recife, v,18, n.3, p.381-392, 2016.

LAW-YONE, H. Another Planning Theory? Rewriting the meta-narrative. **Planning Theory**, USA: Sage vol 6(3), p.315-326, 2007.

LUCIA, L. (2020) Pensar o método e a produção de conhecimento. *V!RUS*, São Carlos, n. 20. [online]. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/virus/virus20/?sec=4&item=2&lang=pt>. Acesso em: 22 Jul. 2020.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MELLO, Marcus André B. C. de. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In. VALLADARES, Lícia, COELHO, Magda Prates (org.) **Governabilidade e pobreza no Brasil**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MIRAFTAB, F. Insurgent planning: Situating radical planning in the global south. **Planning Theory**, v. 8, n. 1, p. 32–50, 2009.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife, v. 18, n. 3, 2016.

MONTEIRO, Circe M. G.O Planejamento - Algumas Considerações. ETC, **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicada**, n.1, v.1, 2007.

MUNIZ, Jacqueline; DIAS, Camila Nunes. Domínios armados e seus governos criminais - uma abordagem não fantasmagórica do "crime organizado". **Estudos Avançados**, v. 36, n. 105, p. 131–152, 2022.

NASCIMENTO NETO, P. A precariedade como regra: aportes para um reposicionamento epistemológico. **V!RUS**, São Carlos, n. 20, 2020. [online]. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/virus/virus20/?sec=4&item=3&lang=pt>. Acesso em: 22 Jul. 2020.

POGGIESE, Héctor. Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos. In. **Otro desarrollo urbano : ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática**. Buenos Aires: CLACSO,2009

POGGIESE, Héctor. **Planificación participativa y gestión asociada: metodologías**. Buenos Aires : Espacio Editorial, 2011.

POGGIESE, Héctor. Alianças transversais, reconfiguração da política e desenvolvimento urbano: cenários do presente e do futuro. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 10, n. 2, 2020.

POGGIESE, Héctor. Família PPGA - Lista actualizada. (mimeo), 2024.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In. QUIJANO, A. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. In. **Anuario Mariateguiano**. Lima: Amauta, vol. IX, nº 9. 1997.

RIBEIRO, Ana Clara T. **Por uma sociologia do presente - ação, técnica e espaço, v. 2**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013a.

RIBEIRO, Ana Clara T. **Por uma sociologia do presente - ação, técnica e espaço, v. 2**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013b.

RIBEIRO, Ana Clara T. Cartografia da ação social : região latino-americana e novo desenvolvimento urbano. **Por uma sociologia do presente - ação, técnica e espaço, v. 5**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013c.

RIBEIRO, Ana Clara T.; GRAZIA, Grazia de. A democratização da vida urbana: cidade e cidadania. In: **Por uma sociologia do presente - ação, técnica e espaço, v. 5**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ROMÃO, Wagner; MONTAMBEAULT, Françoise; LOUAULT, Frédéric. Instituições participativas sob a égide do lulismo. **Caderno CRH**, v. 33, 2020.

ROMÃO, Wagner. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil, Idéias – **Rev. IFCH/UNICAMP**, v.6, n.2, p. 35-58, jul/dez, 2015.

SANDERCOCK, Leonie. **Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities**. New York: Academy Press, 1998.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço. técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: USP, 2006.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7ª Edição. São Paulo: Edusp, 2007 [1987].

SANTOS, Milton. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. São Paulo: Edusp, 2009 [1978].

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro e São Paulo: Ed. Record, 2010.

SANTOS JR, Orlando Alves dos. Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. **Revista e-metropolis**, v. 10, n. 39, p. 13-25, 2019.

SILVA, Silvana Cristina da. Espaço urbano, neoliberalismo e igrejas evangélicas: um debate necessário. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 369–388, 2023.

¹ Mesmo na concepção ampla de técnica (e tecnologia) presente em Santos (2006), como “um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço”, poderíamos tratá-las como tecnologias ou técnicas participativas de planejamento territorial.

² A ideia do particularismo militante se refere ao caráter sempre parcial, historicamente situado e inacabado – mesmo que se pretenda universal, jamais será totalizante (Harvey, 2007).

³ Entrevista com Hector Poggiese realizada por Natasha Mendes Gabriel em março de 2024. Poggiese é advogado pela Universidade de Buenos Aires, mestre em Administração Pública, EBAP/FGV, pesquisador e docente da FLACSO-Brasil (1981-1984) e da FLACSO-Argentina desde 1985. Coordenou o GT de Desenvolvimento Urbano da CLACSO com Ana Clara Torres Ribeiro. Coordenador do programa de Planejamento Participativo e Gestão Associada (PPGA) na FLACSO.

⁴ Entrevista com Hector Poggiese realizada por Natasha Mendes Gabriel em março de 2024. Poggiese é advogado pela Universidade de Buenos Aires, mestre em Administração Pública, EBAP/FGV, pesquisador e docente da FLACSO-Brasil (1981-1984) e da FLACSO-Argentina desde 1985. Coordenou o GT de Desenvolvimento Urbano da CLACSO com Ana Clara Torres Ribeiro. Coordenador do programa de Planejamento Participativo e Gestão Associada (PPGA) na FLACSO.

⁵ Sherry R Arnstein propõe uma escada de participação cidadã para analisar os níveis de participação que vai da não participação (manipulação, terapia); tokenismo (informação, consulta, posicionamento); participação real (parceria, delegação de poder, controle cidadão).

⁶ John Gaventa, sociólogo político e educador chama a atenção para quem estuda participação e mudanças de estrutura acerca do fenômeno do poder, sobre aspectos negativos do poder, “o poder sobre” e aspectos que podem ser positivos do poder, às vezes nomeado como agência: “o poder para”, “o poder com”, “o poder interior” que podem apoiar na transformação real.