

DESAFIOS TEÓRICOS AO PLANEJAMENTO CONTRA HEGEMÔNICO

Luis Régis Coli

Professor Adjunto

ETTERN/IPPUR/UFRJ

luisregis@ippur.ufrj.br

Resumo geral:

Nas últimas décadas, diversas proposições alternativas emergiram como respostas às desigualdades históricas e estruturais reproduzidas pelo planejamento urbano estatal, frequentemente associado à perpetuação de lógicas socioespaciais excludentes vinculadas a interesses articulados entre agentes empresariais e governamentais. No debate internacional, é comum que se encontrem referências que discutam abordagens de "Planejamento Advocacício" (Davidoff, 1965), "Comunicativo" (Healey, 1999), "Comunitário" (Angotti, 2008), "Radical" (Friedmann, 2011), "Insurgente" (Miraftab, 2009), "Agonístico" (Kühn, 2021), entre outros. Em maior ou menor grau, tais abordagens buscam desafiar paradigmas hegemônicos do planejamento estatal, promovendo práticas inclusivas e/ou emancipatórias, mais ancoradas nos contextos locais e nas demandas de populações marginalizadas. A "geopolítica do conhecimento" que articula o campo do planejamento urbano é marcada por uma produção teórica, em grande medida, dominada por referenciais anglo-europeus, tanto entre os agentes do status quo, quanto em grande parte da literatura crítica. A proposta desta Sessão Livre, nesse aspecto, é tanto promover um diálogo com esses referenciais, quanto estimular reflexões pensadas na, e a partir da, periferia global, consideradas aqui como um espaço privilegiado para a produção de teorias e práticas alternativas e contra hegemônicas, configurando um campo fértil para a crítica e a inovação analítica.

Tal campo vem buscando, já há bastante tempo, enfrentar desafios teóricos que vão da reflexão acerca das condições e possibilidades de conciliação entre as práticas institucionais e as demandas populares, tal como a relação entre movimentos sociais e planejamento estatal, até teorizações que visam pensar iniciativas autônomas que se dão fora e, frequentemente, contra o Estado. No Brasil, experiências consagradas como as de Brás de Pina e os movimentos de moradia em São Paulo exemplificaram as tensões entre o

planejamento estatal e as iniciativas autônomas, destacando a necessidade de processos que fossem considerados “verdadeiramente” participativos. Na influente literatura anglófona, autores como Paul Davidoff e suas propostas de “planejamento advocatício” enfatizaram a relevância da pluralidade e do engajamento direto das comunidades na construção de políticas e espaços urbanos. Incorporar essa pluralidade e a participação comunitária e popular efetiva em processos decisórios, em contextos marcados por desigualdades profundas e interesses conflitantes traz, não obstante, problemas e desafios teórico-conceituais consideráveis, uma vez que o Estado é, simultaneamente, mas não na mesma medida, agente de transformação e mantenedor do status quo.

Nos últimos anos, abordagens que ressaltam a necessidade de teorias que valorizem as perspectivas locais e contextualizadas vêm ganhando força, visando destacar a importância do “conhecimento situado” (Bhan et al, 2018), assim como perspectivas, referenciadas em teorias descoloniais, que apontam para um “planejamento pluriversal” (Vasudevan, 2022). No Brasil, o “planejamento alternativo” ilustra como as lutas sociais urbanas moldam práticas de planejamento que buscam questionar e subverter as estruturas dominantes, refletindo sobre experiências que demonstram o potencial transformador de movimentos que integram ações locais em uma perspectiva global, criando pontes entre resistências locais e redes internacionais (Tanaka, 2017).

Já no âmbito da relação entre conflitos sociais e planejamento urbano, pesquisadores do laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza – ETTERN vêm desenvolvendo conceituações sobre “planejamento conflitual” (Vainer et al, 2013; Tanaka et al, 2022; Coli et al, 2023) para abordar processos em que o contexto e a natureza do conflito se relacionam diretamente com a forma como o planejamento se realiza e os produtos esperados. O ritmo do conflito e as condições e conjunturas políticas, econômicas e sociais no qual ele se dá intervêm nas formas como o processo de planejamento se desenvolve e como agentes em questão se relacionam para realizá-lo. Pensado a partir das lutas populares sob o contexto brasileiro, e contrariando enquadramentos teóricos que pressupõe o reconhecimento mútuo de adversários em conflito sob ambientes de “democracia plural”, o planejamento conflitual não parte do pressuposto de que os conflitos serão tratados em uma arena na qual agentes estatais e empresariais reconhecerão a plena legitimidade das populações que desejam remover, realocar ou expulsar, frequentemente de forma violenta, de suas comunidades e territórios.

Inspirada pelos temas aqui brevemente apresentados, esta Sessão Livre tem, portanto, o objetivo de promover e estimular a discussão sobre os amplos desafios teóricos ao planejamento contra hegemônico em suas distintas acepções, ilustrando um esforço contínuo para articular teoria e prática, ação e reflexão, sob uma perspectiva ampliada acerca das possibilidades do planejamento urbano.

PLANEJAMENTO CONTRA-HEGEMÔNICO: UMA UTOPIA EXPERIMENTAL?

Carlos Vainer

Professor Emérito
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual - ETERN
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
carlosvainer@ippur.ufrj.br

Quando frequentava encontros da ACSP - Association of Collegiate Schools of Planning -, era comum que as sessões em que falavam os mais reconhecidos teóricos do planejamento da academia estadunidense trouxessem à baila duas inescapáveis perguntas: “Existe uma teoria do planejamento? O que, afinal de contas, é planejamento?”. A resposta à segunda pergunta, um pouco em tom de brincadeira, mas, ao mesmo tempo, a única capaz de recolher o consenso era sempre: “Planejamento é o que os planejadores fazem” (“Planning is what planners do”). Certamente, esta resposta fundava-se num outro consenso, nunca explicitado porque pressuposto a priori (taken for granted): todo mundo concordava acerca de quem eram os planejadores, cujas práticas seriam o referencial para o enunciado teórico do conceito de planejamento. Assim, se a pergunta fosse “quem são os planejadores”, haveria consenso de que são os agentes de estado que formulam e implementam ações voltadas ao ordenamento e direcionamento da dinâmica do espaço urbano e/ou aspectos e fatores particulares/setoriais intervenientes na conformação e dinâmica da cidade.

Neste universo teórico-conceitual, mas também de definição de uma prática profissional específica e delimitação de seu campo de aplicação, o que ressalta é que o planejamento é concebido como um conjunto de conceitos, métodos, linguagens e práticas que têm como locus de elaboração, enunciação e implementação o Estado – suas agências e seus agentes.

Ora, as teorias críticas trazem abundantes evidências de que o estado na sociedade capitalista é muito mais que um neutro aparelho administrativo, ou, apenas o detentor do exercício legítimo da violência. Nestas abordagens, o estado aparece como instrumento, mecanismo e dispositivo que organiza e impõe, produz e reproduz, de diferentes formas, a dominação – econômica, política, cultural, moral. Mesmo aquelas correntes do pensamento crítico que buscam lançar luz sobre as contradições e conflitos que atravessam o estado e que, em consequência, propugnam travar lutas no âmbito e pela conquista de parcelas do aparelho de estado, em nenhum caso admitem que o estado e seus agentes possam, eles mesmos, engendrar ou propiciar práticas e dinâmicas contra hegemônicas.

Nestes termos, esvair-se-ia a ideia mesma de que possa ser contra hegemônico o planejamento, estatal por sua própria natureza. A menos que fosse possível conceber o planejamento como conjunto de conceitos, métodos, linguagens e práticas que se constroem e implementam desde fora do estado e, mesmo, contra o estado. É esta possibilidade que se pretende discutir nesta comunicação, com a ajuda da noção lefebvriana de utopia experimental.

PLANEJAMENTO POPULAR NO SUL GLOBAL INFORMADO PELO "CONHECIMENTO SITUADO"

Clarissa Freitas

Universidade Federal do Ceará / clarissa@arquitetura.ufc.br

O editorial do periódico "Planning Theory" define planejamento urbano através de uma ampla gama de possibilidades. Estas englobam desde definições estreitas como "aquilo que os planejadores fazem, como zoneamento e gestão do uso do solo", até descrições mais amplas como "ciências sociais mais ação", ou "a relação entre conhecimento e ação na esfera pública" (Friedmann, 1987). Central a estas definições é a noção de interesse público e o papel do estado. A partir dos anos 80, com a diminuição do papel do Estado e a crise do planejamento modernista racional, dois paradigmas emergem a partir de espectros políticos distintos: 1- a noção de participação da sociedade civil associada a visões neoliberais, e 2- o planejamento insurgente/popular/conflitual oriundo de um olhar para as práticas políticas dos atores vulnerabilizados. Embora adotem espectros políticos opostos, uma suposta convergência entre as duas visões de planejamento urbano tem constituído um grande obstáculo para a efetivação das demandas dos atores vulnerabilizados, que requer, necessariamente, a visibilização dos conflitos de interesses associados à disputa pela terra urbanizada (Freitas, 2019). Busca-se aqui contribuir para este debate, e estabelecer uma clara distinção sobre o significado do interesse público no planejamento urbano. No sentido de contribuir para a teoria do planejamento urbano transformador explora-se a hipótese de o debate científico sobre as possibilidades de um planejamento capaz de contribuir para universalizar o acesso às oportunidades urbanas em contextos extremamente desiguais requer a valorização do conhecimento situado e comprometido com as práticas políticas dos atores vulnerabilizados. Para tanto, propõe-se uma discussão de algumas iniciativas de planejamento contra hegemônico em diversos contextos do Sul Global, identificando suas possibilidades de transformação socioespacial, limites e aprendizados.

ATIVISMO INSTITUCIONAL E PLANEJAMENTO INSURGENTE: MAXIMIZANDO JANELAS DE OPORTUNIDADE PARA A REFORMA URBANA

Gabriel Silvestre

Newcastle University, Reino Unido

gabriel.silvestre@newcastle.ac.uk

Esta palestra examina a interação entre as práticas de planejadores estatais e movimentos sociais para maximizar oportunidades para a reforma urbana. A literatura sobre planejamento

espacial e transformação social é geralmente dividida entre análises de 1) planejadores como "ativistas internos" trabalhando dentro de instituições estatais para defender ou mediar a participação de grupos sub-representados, bem como para facilitar a redistribuição material; e 2) grupos da sociedade civil resistindo à cooptação por meio da participação institucional ao se envolverem com o planejamento insurgente. Apesar da chamada para avaliar como a participação institucional se relaciona como o ativismo fora desses espaços, atenção insuficiente tem sido dada a como essas dinâmicas interagem e são capazes de alavancar mudanças quando surgem janelas de oportunidade. A palestra examina as práticas de movimentos de moradia e técnicos municipais na cidade de Belo Horizonte, e sua capacidade de garantir a aprovação de instrumentos de planejamento orientados à justiça social. Mostramos que leituras binárias dessa interação restringem a análise crítica e como sua evolução mútua é necessária para alcançar mudanças em sociedades desiguais.

Apesar da crescente bibliografia sobre a agência e a prática de técnicos estatais e movimentos sociais que lutam por mudanças transformadoras, menos frequentemente são feitas análises de como suas ações combinadas têm um efeito no avanço de agendas gerais (por exemplo, justiça social, direito à cidade). Tal abordagem pode incorrer em melhor compreensão de como tanto a insurgência quanto o ativismo interno podem ser articulados para maiores resultados. Um interesse renovado no ativismo estatal considerou uma compreensão mais matizada dos servidores públicos por meio do ativismo institucional e burocrático (Abers, 2019). Isso nos leva a revisitar a conceituação de espaços de participação convidados e inventados (Miraftab, 2009) e recuperar parte da ênfase original na porosidade e na natureza relacional de sua interação. Tal orientação é potencializada quando demandas urgentes são combinadas com mudanças legais necessárias para permitir justiça social por meio do entendimento de uma causa comum. Isso implica no alinhamento de agendas e lutas que raramente são possíveis. No entanto, momentos políticos voláteis podem facilitar janelas de oportunidade para pressionar por agendas progressistas.

COMO NOMEAR NOVAS DE PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL?

Giselle Tanaka

ETTERN/IPPUR/UFRJ | giselletanaka@ippur.ufrj.br

O Brasil tem uma tradição na elaboração de propostas de caráter técnico resultado de alianças entre movimentos sociais, organizações comunitárias e assessorias técnicas profissionais, em contexto de lutas pelo direito à moradia (Tanaka, 2017). Temos buscado refletir sobre essas práticas, identificando muitas delas como processos de planejamento urbano. Esse reconhecimento de que práticas, muitas vezes locais, interferem e modificam a

cidade, esbarra em diversas questões quando pretendemos dialogar com a literatura acadêmica do campo.

O ETTERN/IPPUR/UFRJ, inspirado pelo lema “Lutar para Planejar, Planejar para Lutar” que surgiu no contexto da assessoria do laboratório para o Movimento dos Atingidos por Barragens¹ (Vainer, 2003), trouxe para o urbano, em meados dos anos 2000, a proposição do “planejamento conflitual”. Entende-se que processos de planejamento, nascidos em contexto de conflito urbano, têm possibilidade de produzir propostas para a cidade reconhecendo modos de vida popular e formas democráticas de se conceber o futuro.

No mesmo período, decorrente de manifestações urbanas que eclodem pelo mundo (como o “Ocupy Wall Street” nos Estados Unidos, o “15M” na Espanha, e a ocupação da Praça Syntagma, na Grécia) houve uma difusão do “planejamento insurgente” para qualificação de práticas contestatórias. Encontramos suas raízes nos Estados Unidos, nas conceituações de planejamento radical (Friedmann, 1987) e planejamento comunitário (Angotti, 2007).

Vindo de país central, o planejamento insurgente (Miraftab, 2009) foi rapidamente aceito e incorporado para qualificar práticas de movimentos e organizações sociais com assessorias técnicas. Outros termos também são utilizados para práticas similares como alternativo, popular, planos de bairro, planos de ação².

O ETTERN/IPPUR/UFRJ vem realizando um esforço de mapear e refletir sobre essas práticas e termos, considerando as especificidades do contexto urbano brasileiro, das práticas de Estado, das lutas urbanas e do histórico das assessorias técnicas. Entendemos que é possível e necessário alargar o campo do planejamento urbano, com novas denominações que vão no sentido de reconhecer práticas que abrem possibilidades para o futuro das cidades com justiça social.

Referências da proposta

Abers, R. N. *Ativismo Burocrático: Perseguindo o Ambientalismo Dentro do Estado Brasileiro*. Política e Sociedade Latino-Americanas, 61(2), 2019, p. 21–44.

ANGOTTI, Thomas. *Advocacy and Community Planning: Past, Present and Future*. In *Progressive Planning*. Planners Network, apr./2007.

¹ Para a elaboração do Plandesca - Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens de Itá e Machadinho.

² Os dois últimos não são nada novos, vem já dos anos 1990, como forma de se contrapor aos Planos Diretores, com pretensões holísticas e regulatórias, mas que não saem do papel, a não ser nas partes específicas que se referem aos interesses do mercado imobiliário. Mas vem sendo recolocados e ressignificados, em contextos recentes. (Maricato, 1996; Rebouças, 2019)

ANGOTTI, Tom. *New York for Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate*. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts/London, England, 2008.

BHAN, Gautam; SRINIVAS, Smita; WATSON, Vanessa (Ed.). *The Routledge companion to planning in the Global South*. Abingdon and New York: Routledge, 2018.

COLI, Luis Régis; TANAKA, G. M. ; OLIVEIRA, F. L. . Planejamento Conflitual: experiências de luta no Brasil Contemporâneo. In: 2º Jornadas CEUR - 2023, 2023, Buenos Aires. Espacio, tecnología y acumulación: los senderos del desarrollo y sus límites (2º Jornadas CEUR - 2023) Libro de Actas. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET), 2023. v. 1. p. 34-40.

DAVIDOFF, Paul. Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of planners*, v. 31, n. 4, p. 331-338, 1965.

FREITAS, Clarissa. F. S. Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, v. 23, n. 3, p. 285–305, 2019.

FRIEDMANN, John. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

FRIEDMANN, John. *Insurgencies: Essays in planning theory*. Routledge, 2011.

HEALEY, Patsy. Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. *Journal of planning education and research*, v. 19, n. 2, p. 111-121, 1999.

KÜHN, Manfred. Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. *Planning Theory*, v. 20, n. 2, p. 143-156, 2021.

MARICATO, Ermínia. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: BONDUKI, Nabil (org.). *HABITAT*. 1 ed. São Paulo: Ed. Nobel, 1996, p. 38-45.

MIRAFETAB, Faranak. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. In: "Planning Theory", Vol.8, p. 32-50; SAGE Publications, 2009.

REBOUÇAS, THAÍS DE MIRANDA; MANZI, MAYA ; MOURAD, LAILA NAZEM . Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: articulando planejamento insurgente e direito à cidade. *CADERNOS METRÓPOLE*, v. 21, p. 855-878, 2019.

TANAKA, Giselle. *Planejar para Lutar e Lutar para Planejar: possibilidades e limites dos planejamentos alternativos*. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

TANAKA, G.; OLIVEIRA, F. L.; COLI, L. R. Planejamento autônomo e ação política na produção da cidade: movimentos, mobilizações e direito à cidade no Brasil contemporâneo. Em: RISEK, C. S.; ALMEIDA, L. (Eds.). *Movimentos Sociais na Cidade e no Campo: Olhares e Questões Contemporâneas*. 1. ed. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2022. p. 91–122.

VAINER, Carlos. O plano de recuperação e desenvolvimento econômico e social das comunidades atingidas por barragens de Itá e Machadinho: uma experiência inovadora de extensão universitária e de planejamento. In: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, p. 135-153, Ano XVII, n° 1, 2003.

Vainer, Carlos; Bienenstein, Regina; Tanaka, Giselle M. M.; Oliveira, Fabricio L.; Lobino, Camila; Sánchez, Fernanda; Bienenstein, Glauco. O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife: ANPUR, 2013.

VASUDEVAN, Raksha; NOVOA E, Magdalena. Pluriversal planning scholarship: Embracing multiplicity and situated knowledges in community-based approaches. *Planning Theory*, v. 21, n. 1, p. 77-100, 2022.